REVIEW
DIRECTORATE

DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'EXAMEN

REVIEW OF PACIFIC SALMON VESSEL TIE-UP PROGRAM FINAL REPORT DECEMBER 15, 1999

TABLE OF CONTENTS

1.0 EXECUTIVE SUMMARY I

2.0 INTRODUCTION 1

2.1 Background 1
2.2 Objectives and Scope 3
2.3 Methodology 3

3.0 OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS 5

3.1 Reducing Pressures and Providing Immediate Relief 5
3.2 Decision to Choose/Not Choose the Program 6
3.2.1 Analysis of Incomes 7
3.3 Profile of Participants and Non-Participants 10
3.3.1 Profile of Participants 10
3.3.2 Aboriginal Participation 13
3.3.3 Profile of Non-Participants 14
3.4 Cost-Effectiveness 15
3.5 Conformity with the Treasury Board's Terms and Conditions 17
3.6 Conclusions and Lessons Learned 19

OVERALL CONCLUSIONS 20

ACKNOWLEDGEMENT 21

APPENDIX

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

In response to a request from the Treasury Board, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) has undertaken a review of the Pacific Salmon Vessel Tie-Up Program implemented in the Pacific Region in 1998. This program was a bridging measure intended to financially assist salmon licence-holders faced with a very bleak financial outlook for the 1998 fishing season. The fishing opportunities were expected to be few with landed prices being low.

The 1998 salmon fishery was already underway on the North Coast when the Minister's June 19 announcement of the program was made. Included in the announcement was the detailed Salmon Fishing Plan for 1998, which was even more pessimistic than earlier anticipated. This fishing plan was quite late in coming and many salmon fishers had already geared up and decided to go fishing without the full benefit of this information. Also, earlier in May, the Minister had announced a new 'selective fishing strategy' designed to protect scarce fish stocks. It represented a radical departure from the way the salmon fishery has traditionally been managed on the West Coast. These announcements came as a shock to fishers and the industry. While the primary objective of the Tie-Up Program was to provide immediate financial assistance, the program also implicitly recognized the inconvenience caused by the lateness of the fishing plans and selective fishing strategy.

In return for tying up their vessels for the season, the program offered licence-holders fixed payments ranging between $6,500 for vessels fishing gillnet and troll gear to $10,500 for seiners. These payments were provided in order to reimburse licence-holders for expenses already incurred in 'gearing up' their vessels for salmon fishing in 1998. The program furthermore offered salmon licence-holders a waiver on their 1998 licence fees ranging between $710 for gillnet and troll licences to $3,380 for seiners.

The program inactivated a total of 1,284 salmon licences out of a regional total of 3,632. This represents an uptake of about 35%. Given that some licence-holders had more than one licence on their vessel, a total of 1,221 vessels were tied-up. An interview survey revealed that the program succeeded in providing necessary financial assistance in a time of real need. The participants used the money for things like paying expenses they had incurred in gearing up or other personal debts and expenses they had incurred. The financial assistance provided was fairly immediate in that most participants received a cheque within two weeks of having their applications approved.

An analysis of gross incomes from salmon fishing in years prior to 1998 reveals that about half of the program participants performed well below the average in the two fishing seasons prior to the implementation of the program. This confirms that the program was of particular benefit to those who needed financial help the most. We also learned that the participation rate for aboriginal salmon licence-holders was about 50% versus a participation rate of about 32% for non-aboriginal licence-holders, reflecting the increased economic hardship that aboriginal licence-holders were experiencing.

The survey of licence-holders who did not participate in the program revealed that they caught more fish and therefore benefited from the program as well. The analysis revealed that, based on

an industry wide average, non-participants were able to increase their gross incomes by about 55% over and above what their incomes would have been had the program not existed. They realized higher catches with fishing expenses they would mostly have had to incur anyway. This is a significant economic benefit not fully appreciated at the time the program was implemented.

It appears that the program also made it easier for fishery managers to manage the fishery because there were fewer vessels on the fishing ground. These benefits were at times difficult to appreciate given the difficulty of implementing the new and complicated selective fishing strategies being introduced. Finally, it appears that the program also succeeded in placating licence-holders who were angered at the lateness of the fishing plans and the sudden changes to their traditional fishing patterns.

All in all, the program proved to be cost-effective. It provided significant benefits to program participants and non-participants and it did so at a cost of about $9.1 million as opposed to the $25 million allocated to this program by the Treasury Board.

Despite the significant benefits and the overall cost-effectiveness achieved by the program, the review did uncover some problems. All of these problems were due to the lateness of the fishing plans as well as lateness in announcing the program.

Potential participants for the program had not only geared up, a number had also decided to go fishing. Had the program been announced somewhat earlier, the uptake would have been greater. The uptake for the program might also have been greater had the levels of payment to certain groups such as 'stacked' licence-holders (i.e. those with more than one salmon licence on their vessel) and those fishing with seine gear been more thoroughly considered. Given the need for program administrators to move quickly, this was not possible.

It was also learned that up to a third of the program participants appear to have incurred little or no gearing costs. However, given the lateness of the program, there was a need to deliver the assistance quickly and providing fixed levels of payment for participants permitted this.

While all of the Treasury Board requirements for the administration of the program were fully met or exceeded, the application form proved too complicated for many of the licence-holders. This required that licence officers spend many hours assisting participants in filling out these forms.

All of the problems identified could have been solved had there been a bit more time. However, the fact is there wasn't. Given the circumstances, program managers and administrators did the best that could be expected. All in all, given the substantial benefits the program provided, it must be considered a success.

2.0 INTRODUCTION

This report describes the results of a review of the Pacific Salmon Vessel Tie-Up Program implemented in Pacific Region in 1998. The program is part of a larger fisheries restructuring package, the Canadian Fisheries Adjustment and Restructuring Plan (CFAR), approved by Cabinet on June 11, 1998, for both Atlantic and Pacific Coasts. The Pacific Coast CFAR Plan is a $400 million package and includes a Voluntary Salmon Licence Retirement program, habitat restoration projects, adjustment programming, economic development as well as the Pacific Salmon Vessel Tie-Up Program. On June 18, 1998, the Treasury Board approved overall funding for CFAR including up to $25 million in spending for the Pacific Salmon Vessel Tie-Up Program. Any unused funding not expended on the Vessel Tie-Up Program was to be reallocated to other CFAR components at the end of the 1998/99 fiscal year. The Tie-Up program ended up spending about $9.1 million of the $25 million dollars allocated. This included about $7.8 million in tie-up payments and a further $1.1 million in revenues foregone because of licence fee waivers. About $250 thousand was spent in administering the program.

While the program seems simple in its objective of providing salmon licence-holders with financial payments to tie-up their vessels in the face of stringent conservation measures and a bleak fishing season, it is rather more complex. In order to fully understand the program and this review, it is necessary to have some appreciation of events during the years leading up to the 1998 crisis and how these events have altered the structure of the Pacific salmon fishery and the Region's salmon licencing system. This is provided in the Background section below.

2.1 BACKGROUND

On May 21, 1998, the Minister of Fisheries and Oceans announced conservation measures to protect and rebuild scarce and endangered Pacific coho stocks. This was followed by the June 19 announcement of fishing plans for the 1998 season including the introduction of 'selective fishing' as the cornerstone of a new conversation based salmon fishery. This represented a radical change in the way the salmon fishery has traditionally been managed in the Pacific Region. While the industry had earlier received some indication that prospects for the 1998 fishery were not good, they were not prepared for the severe limits to fishing and the kinds of changes to their traditional fishing patterns that were announced. DFO managers knew that it would come as a shock to the industry.

At the time the announcement was made, the salmon fishery had already been underway on the North Coast for about three weeks. Fishing Plans for the 1998 season had not yet been communicated to the industry. Many of the licence-holders not yet fishing had already paid their 1998 licence fees and were in the process of 'gearing up' for the salmon season.

Given the financial difficulty that a new regime of selective fishing would pose for vessel owners as well as the inconvenience associated with the late release of fishing plans, the Department announced the Vessel Tie-Up Program. It represented a temporary stop-gap or bridging measure for licence-holders. By signing up for the program and tying up their vessels, they were assured of being reimbursed for 1998 salmon licence fees and gearing up costs as well as maintaining a licence that could be activated in future years.

Tie-up payments compensating licence-holders for gearing up costs were set at a fixed rate based on averages from cost and earnings studies previously carried out in the Region. Based on these studies, tie-up payments were set at a level of $6,500 per fishing vessel for gill-netters and trollers and $10,500 per vessel for seiners. The additional compensation to most program participants in having their 1998 salmon licence fees waived amounted to $710 per licence for gill-netters and trollers and $3,880 per licence for seiners.

The objective of the program was to provide immediate financial relief thus reducing the pressure to go fishing. It gave licence-holders time to reconsider their longer-term commitment to the salmon fishery under a new selective fishing regime and to await the announcement of the Voluntary Licence Retirement Program. While promised in the Minister's June 19 announcement, that program was only announced later that year in October, 1998.

During the past few years, the salmon fishery and the salmon licencing system in the Pacific commercial salmon fishery have undergone radical change. Whereas salmon licences had in the past allowed fishers to roam freely over the whole coast seeking the best salmon fishing opportunities, the Government's Pacific Salmon Revitalization Strategy (i.e. the"Mifflin Plan"), implemented in 1996, asked licence-holders to select a specific area to which they would restrict their fishing. Also, whereas salmon licence-holders were once allowed flexibility to fish using a combination of gear types (mostly gillnet/troll combinations) they were asked to choose one of the three major gear types (gillnet, troll, or seine). As a consequence, the three major gear types are now broken up into the following eight licence categories – seine (A and B), gillnet (C, D, and E) and troll (F, G and H). These salmon licence categories/areas are depicted on charts in Appendix A (available in hard copy only).

A third element in the "Mifflin Plan" was one of fleet reduction. This was accomplished through a licence retirement program as well as a licencing provision now commonly referred to as "stacking". By this provision, a salmon fisher who had chosen to fish in one particular area was allowed to transfer a second or even third salmon licence to a vessel. By stacking several salmon licences on a fishing vessel, fishers were able to buy back some of the mobility provisions that had been lost through area licencing. DFO required that stacked licences be considered a single entity on a single vessel. In other words, the stacked package of licences could not be split up and sold as separate licences.

The stacking of licences was attractive to professional salmon fishers who wanted to realize their whole livelihood from salmon fishing, but it came at a cost. An investment in two or three salmon fishing licences was now required to achieve the mobility and coast-wide access formerly possible with just one. DFO permitted the stacking of licences because it allowed licences to be concentrated on fewer vessels thereby helping to achieve the Mifflin Plan's fleet reduction objective. An understanding of the Pacific salmon licencing system and, in particular, licence stacking is important for evaluating the performance of the Pacific Vessel Tie-Up Program.

2.2 OBJECTIVES AND SCOPE

Terms of Reference established the following objectives for the review study:

1. To determine whether the program succeeded in reducing pressures to go fishing and provided immediate financial relief;
2. To determine the factors that affected vessel owners' decisions to choose/not choose the program;
3. To profile the type of fishing vessel/licence that took advantage of the program versus those that chose not to participate;
4. To measure the cost-effectiveness of the program;
5. To evaluate whether the program met the Treasury Board's Terms and Conditions;
6. To highlight best practices and improvements that might be made to similar, future programs.

2.3 METHODOLOGY

A profile of program participation can be done by using any one of three entities – salmon licence-holders, salmon licences or salmon fishing vessels. After consultations with regional staff, it was concluded that while all three variables will produce results which are fairly similar, salmon licences are probably the best way to statistically track program participation/non-participation. Our interviews, of course, focused on licence-holders, both participants and non-participants. The net result is that the review frequently refers to both licences as well as licence-holders. It also refers to fishing vessels because the program designers chose to make the fishing vessel and more specifically, gearing up costs on a fishing vessel, the entity that is compensated for by the tie-up payment. The review therefore refers to all three, depending on the issue, but in most instances we are referring to numbers of licences. Numbers of licences and vessels in the Region correspond fairly closely. For example, while the program inactivated 1,284 salmon licences, a total of 1,221 fishing vessels were tied up. When discussing program participation, there is therefore a fair degree of equivalency between numbers of licences, licence-holders, and fishing vessels.

Questionnaires were designed and interviews were conducted with about forty individuals. These included the following:

Interviews with Program Participants/Non-participants – A total of twenty-one interviews were conducted with salmon licence-holders that were program participants as well as non-participants. There was about a two-thirds/one third split in the number of participants and non-participants interviewed. The participants interviewed were chosen so as to represent all of the three major gear types in proportion to the relative numbers of each participating in the program. All licence categories/areas were represented in the sample.

The sampling approach was a purposive one in which staff at Regional headquarters and in Area offices suggested the names of licence-holders for both the participant and non-participant samples. They were chosen on the basis of their ability to provide balanced and informed

opinions about the program. Quite a number of the licence-holders were members of industry/DFO management advisory committees and associations (i.e.: The Native Brotherhood of B.C. etc.). These individuals thereby not only provided an individual perspective as licence-holders but a broader perspective as to how the program effected the various gear types or participant groupings overall. A number of interviews were also conducted randomly.

Interviews with Departmental Personnel – A total of nineteen interviews were conducted with a variety of DFO officials associated with the program including program managers, fishery managers, licence officers, community liaison officers etc. from both the Region, Area offices and National headquarters.

Interviews with Spokespersons for the Aboriginal Fishery – Interviews were held in Prince Rupert with managers/officials in the Northern Native Fishing Corporation, the Tsimsyan Tribal Council and the Native Brotherhood of British Columbia in order to obtain their views on the impacts of the program on aboriginal licence-holders.

3.0 OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

Observations and review findings are organized on the basis of the six objectives statements established for the review.

3.1 REDUCING PRESSURES AND PROVIDING IMMEDIATE RELIEF

Due to the program, 1,284 salmon licences out of a total of 3,632 salmon licences within the Region were inactivated. This works out to an uptake or participation rate of 35%. Providing immediate financial relief and relieving the pressure to go fishing is the major stated objective of this program. We asked a sample of licence-holders what they felt the major objective of the program to be and they virtually all knew it to be one of helping salmon fishers through difficult financial times.

When we asked participants if the program had met its objective, virtually all licence-holder participants interviewed agreed that the program reduced the pressure to go fishing and provided vital financial assistance in a time of real need. They used the payment for things like paying off expenses incurred in gearing up or other personal debts or expenses they had incurred. While a number of program participants felt that the level of payment was fair compensation for their gearing up costs, they nevertheless felt the level of compensation should have been greater and could have included some compensation for a lost fishing season and lost fishing opportunities. A frequent argument provided in support of being compensated for lost fishing opportunities was that it is DFO that has mismanaged the resource. Participants generally appreciated the financial assistance provided but they also felt it should have been greater. A number said they wished the Tie-Up Program had been repeated in 1999.

There is also the issue of how immediate was the financial relief provided. Discussions with program officials in the Region revealed that most of the program participants had a cheque in hand within two weeks of having their applications approved by program staff. There were some problem applications where the ownership of the vessel etc. had to be verified and in certain cases it took over 30 working days to issue a cheque. In a number of cases, personnel administering the program made an extra effort to ensure that cheques arrived in time to meet specific and pressing financial obligations of program participants.

Survey information from program participants permit us to conclude therefore that the program met its intended objective of providing immediate financial assistance with considerable success. However, survey data with non-participant licence-holders and fishery managers permitted the review to also come to a number of conclusions on beneficial effects of the program, which appear somewhat unintended.

The major finding gleaned from the survey of program non-participants is that they virtually all agreed that the Tie-Up program resulted in them being able to catch more fish and have a more successful fishing season. This is an important finding which increases the overall beneficial impact of the program significantly. One non-participant licence-holder reported that the Tie-Up

Program served as a pilot program to demonstrate the beneficial impacts of the licence retirement and fleet reduction programs now being undertaken as part of CFAR.

The tie-up non-participants we spoke to almost uniformly report that the fishery had been less stressful with fewer boats on the fishing ground. Some reported that they had had more openings than they would have without the program. One gillnet licence-holder reported that he doubts there would have been a Nootka Sound opening in the fall or a Skeena River opening had the program not occurred. Non-participants were divided on whether the tie-up program had actually helped to conserve scarce stocks of coho, chinook and steelhead. Some mentioned that having fewer vessels on the fishing grounds permitted them to go into areas of least impact on these vulnerable fish stocks.

The fishery managers and fishery officers interviewed generally agreed that having fewer vessels on the water made the management of the fishery somewhat easier. This was not always easily apparent given the difficulties fishery managers faced in implementing new and very complicated selective fishing regimes that had been introduced for the 1998 salmon fishing season.

3.2 DECISION TO CHOOSE/NOT CHOOSE THE PROGRAM

Our objective in examining this issue is to come to an understanding of the factors, which influenced licence-holders in making the decision to participate or not to participate in the program. In order to do so, it helps if one imagines oneself as being a typical Area C gillnet salmon licence-holder on June 19, 1998.

The salmon fishery on the North Coast has already been open for three weeks and you have fished several openings. It is still the early part of the run and catches have not been high. Earlier in spring you heard that fishing opportunities in 1998 would probably be meager but you really aren't sure because the DFO has still not issued its salmon fishing plans for 1998. Later in the day, you hear the Minister announcing the Tie-Up Program as well as the detailed fishing plans for 1998. The plans indicate that the prognosis for 1998 is even worse than earlier anticipated. Moreover, the Minister had earlier announced a new "selective fishing strategy" further limiting fishing in some of the areas where you had once realized some of your best catches.

Throughout the spring, you incurred substantial start-up costs in preparing yourself to go salmon fishing. The Minister is now offering to reimburse you $6,500 for these start-up costs and to waive the $710 licence fee you paid. He is guaranteeing you a cheque for $7,210 if you agree to tie-up your vessel for the 1998 season. Despite the limited fishing opportunities being promised, you feel you could probably make more than $7,210 if you continue fishing. But you aren't sure. After paying crew, fuel and other expenses you may end with less than $7,210 for yourself. It is too late in the season to arrange alternative employment for the summer months. However, the decision on whether to participate must be made by the June 26 deadline, a week from today. You realize that your prospects for the season could be better if a substantial number of Area C gillnet licence-holders decide to tie-up. However, you also don't have any idea as to how many will tie-up and how many will opt to fish.

As the above scenario indicates, the decision to participate in the program or rather to go fishing had to be made rapidly and without all of the information required to make an informed business decision. For many licence-holders, it was a gamble. They knew how much they had invested in getting ready for the 1998 fishery and if they had started fishing, they knew how their season was going. The most critical thing was to ensure that overall fishing revenues for 1998 would at least be enough to cover expenses. If the tie-up compensation exceeded expected revenues they opted for the tie-up. If they didn't, they fished. In determining this, they knew how well they had performed in past fishing seasons relative to their colleagues. However, without adequate fishing opportunities, the prospects for demonstrating their superior fishing skills would be minimal. They also knew their overall debt position and the opportunities available to realize income from alternative sources. Based on these factors, they made their decision. A number of the licence-holders we spoke to (program participants as well as non-participants) expressed considerable annoyance and anger at the lateness of the fishing plans and the failure of the Department to give them timely and adequate information on which to base business decisions.

3.2.1 Analysis of Incomes

In order to learn more about what influenced decision-making, we carried out an analysis to learn what role levels of salmon fishing income in previous years may have played in the decision to participate in the Tie-Up Program. The data for this analysis is presented in Table 1.

In the gross income analysis, we looked at salmon income from vessels that participated in the program as compared to salmon income from the rest of the fleet. The analysis was done for each of the three salmon seasons 1995 to 1997. The landed value or total income from salmon fishing for tie-up vessels is divided into four quartiles of performance ranging from income performance in the highest 25% (Q1) to performance in the lowest 25% of vessels fishing (Q4).

The results of the gross income analysis indicate that almost half of the tie-up vessels were in the lowest performing quartile for the two years preceding the 1998 season. They accounted for 45% of the lowest performing quartile in 1996 and 48% of the lowest performing quartile in 1997. Many of the licence-holders participating in the program were therefore feeling the financial burden of two bad years of fishing. They were hard pressed financially. This, more than any other factor, appears to have influenced licence-holder decisions to participate in the tie-up program.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

TABLE 1
Salmon Gross Income Analysis for Vessels Involved in Vessel Tie-up Program
1995 - 1997

Quartile (Income levels)	1995 # Tie-up Vessels	%	1996 # Tie-up Vessels	%	1997 # Tie-up Vessels	%
Q1	212	18	186	15	135	11
Q2	305	25	256	21	188	16
Q3	313	26	233	18	300	25
Q4	379	31	544	45	586	48
Total	1,209	100	1,209	100	1,209	100

Note: The analysis pertains to vessels involved in the 1998 Vessel Tie-up Program. The results are not totally accurate because 13 tie-up vessels were inactive in any of the three years previous to the program and are not included in the 1,209 vessels that were active throughout.

This above observation is made with the following caveats. The analysis uses gross income data because net income data are not yet available. Also, as we shall learn later in the report, some licence-holders hold licences to fish for other species and/or have other sources of income. The income data might to some extent therefore reflect that some of these individuals were not that hardpressed but merely chose to realize an increasing share of their incomes from sources other than salmon fishing.

Given the fact that a year has now passed since the program was implemented, we now have the benefit of being able to track the decisions that were actually made. We do this by tracking data in the Regional licencing system between 1998 and 1999. Figure 1 provides a schematic of what has happened to all 3,632 salmon licences since the implementation of the Tie-Up Program – 1,284 licences were inactivated because of the Tie-Up Program whereas 2,348 remained active in the salmon fishery. The overall rate of participation in the program was 35%.

Of the 1,284 licences inactivated by the program, 597(48%) have been renewed and are now active in the salmon fishery. A total of 658 (53%) of the 1,284 licences have submitted applications to the Voluntary Licence Retirement Program and of that total, 437 licences have been bought out to date. Given that over half of the licences inactivated by the Tie-Up were later submitted to the Voluntary Licence Retirement Program serves to underline the fact that the Tie-Up Program was particularly attractive for licence-holders who had either already made up their minds to exit the fishery permanently or were in the process of doing so. The interviews we had with program participants also support this conclusion.

TABLE 1
Salmon Gross Income Analysis for Vessels Involved in Vessel Tie-up Program
1995 - 1997

Quartile (Income levels)	1995 # Tie-up Vessels	%	1996 # Tie-up Vessels	%	1997 # Tie-up Vessels	%
Q1	212	18	186	15	135	11
Q2	305	25	256	21	188	16
Q3	313	26	233	18	300	25
Q4	379	31	544	45	586	48
Total	1,209	100	1,209	100	1,209	100

Note: The analysis pertains to vessels involved in the 1998 Vessel Tie-up Program.
The results are not totally accurate because 13 tie-up vessels were inactive in any of the three years previous to the program and are not included in the 1,209 vessels that were active throughout.

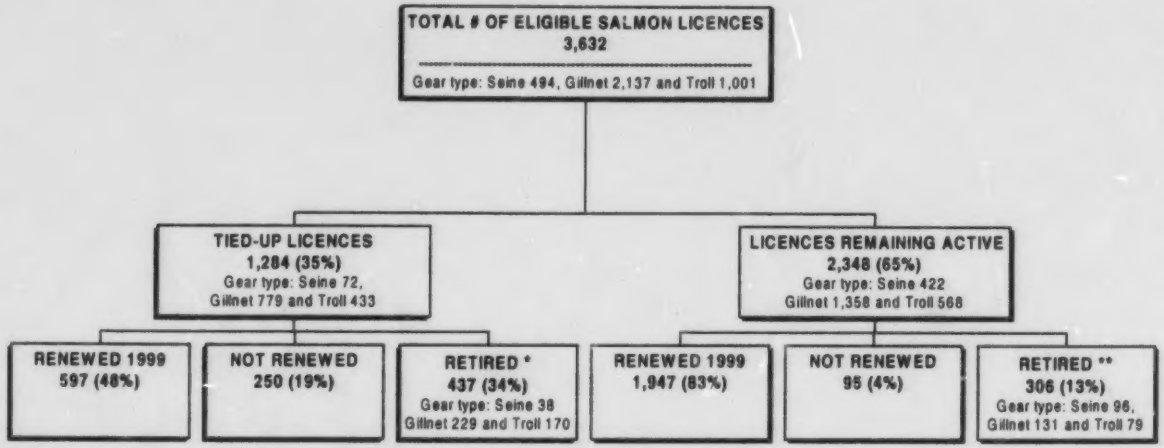
This above observation is made with the following caveats. The analysis uses gross income data because net income data are not yet available. Also, as we shall learn later in the report, some licence-holders hold licences to fish for other species and/or have other sources of income. The income data might to some extent therefore reflect that some of these individuals were not that hardpressed but merely chose to realize an increasing share of their incomes from sources other than salmon fishing.

Given the fact that a year has now passed since the program was implemented, we now have the benefit of being able to track the decisions that were actually made. We do this by tracking data in the Regional licencing system between 1998 and 1999. Figure 1 provides a schematic of what has happened to all 3,632 salmon licences since the implementation of the Tie-Up Program – 1,284 licences were inactivated because of the Tie-Up Program whereas 2,348 remained active in the salmon fishery. The overall rate of participation in the program was 35%.

Of the 1,284 licences inactivated by the program, 597(48%) have been renewed and are now active in the salmon fishery. A total of 658 (53%) of the 1,284 licences have submitted applications to the Voluntary Licence Retirement Program and of that total, 437 licences have been bought out to date. Given that over half of the licences inactivated by the Tie-Up were later submitted to the Voluntary Licence Retirement Program serves to underline the fact that the Tie-Up Program was particularly attractive for licence-holders who had either already made up their minds to exit the fishery permanently or were in the process of doing so. The interviews we had with program participants also support this conclusion.

Figure 1

VESSEL TIE-UP PROGRAM
PACIFIC REGION
Data Retrieved August 20, 1999



* Although a total of 658 have submitted applications to Voluntary Licence Retirement, 437 licences have been purchased to date.
** Only 655 have submitted applications to Voluntary Licence Retirement and 306 licences have been purchased to date.

On the other side of the schematic diagram, ones notes that of the 2,348 licences which remained active in the fishery, only about 635 (27%) have made application to the Licence Retirement Program. A total of 1,947 licences or 83% of the licences that remained active during the Tie-Up were active in the salmon fishery (some that were active in 1999 have applied for the Licence Retirement Program). The data as well as our interviews indicate that the majority of tie-up non-participants were professional salmon fishers who decided, despite the bleak resource outlook, to go on with the business of fishing.

There is a third category of licence status indicated on Figure 1. These are the numbers of both Tie-Up program participants and non-participants who have simply not renewed their 1999 salmon licence. The licence-holders holding the 350 licences in this category have until Dec 31, 1999 to make a decision. They are taking a 'wait and see' attitude and will make either one of three choices. If the fishery looks promising enough, they can still buy their licences and go fishing. Some will choose to remain inactive and take the waiver on their 1999 licence fees before the December 31 deadline. Others will apply for licence retirement. At this point, it is impossible to determine what their actions will be.

It appears that the Tie-Up Program was at least partially motivated by the desire to appease licence-holders for the lateness of the fishing plans. However, many of the fishers who had already geared up had decided to go fishing. This probably influenced the potential uptake of the program.

3.3 PROFILE OF PARTICIPANTS AND NON-PARTICIPANTS

Having examined the results of the decisions that program participants and non-participants made, the review now profiles who these individuals are.

3.3.1 Profile of Participants

The profile of program participants has been prepared from a number of perspectives including licence category, gear type, and licence area. These data are in Table 2.

In the Pacific Region, conventional salmon licences are categorized as 'A' licences whereas 'N', 'F' and 'AI' salmon licences are applicable to aboriginal commercial salmon fishers. Holding a salmon licence permits the licence-holder to fish tuna and ling cod in the early part of the year before the salmon fishing season has begun. Before beginning to fish for salmon, the licence-holder must have 'conditions' placed on the licence. These conditions are basically regulations and vary from year to year.

TABLE 2
1998 PACIFIC REGION VESSEL TIE-UP PROGRAM
FINAL SUMMARY AS OF AUGUST 20, 1999

AREA	'A' LICENCES			'AI' LICENCES			'N' LICENCES			'F' LICENCES			TOTAL LICENCES		
	ACCEPTED	(% OF TOTAL)	TOTAL	ACCEPTED	(% OF TOTAL)	TOTAL	ACCEPTED	(% OF TOTAL)	TOTAL	ACCEPTED	(% OF TOTAL)	TOTAL	ACCEPTED	(% OF TOTAL)	TOTAL
A	17	(12%)	145	4	(16%)	25				0	(0%)	2	21	(12%)	172
B	47	(16%)	286	4	(13%)	32				0	(0%)	4	51	(16%)	322
SEINE TOTAL	**64**	**(15%)**	**431**	**8**	**(14%)**	**57**				**0**	**(0%)**	**6**	**72**	**(15%)**	**494**
C	295	(48%)	618	114	(47%)	241	149	(73%)	204	5	(31%)	16	563	(52%)	1079
D	66	(25%)	261	32	(42%)	76	13	(33%)	40	1	(4%)	24	112	(28%)	401
E	85	(15%)	577	15	(28%)	53	1	(10%)	10	3	(18%)	17	104	(16%)	657
GILLNET TOTAL	**446**	**(31%)**	**1456**	**161**	**(44%)**	**370**	**163**	**(64%)**	**254**	**9**	**(16%)**	**57**	**779**	**(36%)**	**2137**
F	130	(43%)	299	6	(75%)	8				4	(80%)	5	140	(45%)	312
G	200	(49%)	407	38	(66%)	58				2	(50%)	4	240	(51%)	469
H	44	(21%)	205	6	(50%)	12				3	(100%)	3	53	(24%)	220
TROLL TOTAL	**374**	**(41%)**	**911**	**50**	**(64%)**	**78**				**9**	**(75%)**	**12**	**433**	**(43%)**	**1001**
ALL AREAS TOTAL	**884**	**(32%)**	**2798**	**219**	**(43%)**	**505**	**163**	**(64%)**	**254**	**18**	**(24%)**	**75**	**1284**	**(35%)**	**3632**

- *AI, N AND F LICENCES PERTAIN TO THE ABORIGINAL COMMERCIAL SALMON FISHERY*

Interviews with program managers, licence-holders, licence officers and fishery managers throughout the Region revealed a number of categories or characteristics of licence-holders comprising the 1,284 licences inactivated by the program. These are:

1) Salmon licence-holders who had renewed their fishing licences for 1998 and had begun fishing on the north coast. The Area C fishery for gillnets on the North Coast opened March 31. Some of these fishers were in the fishery up to three weeks. They got the benefit of the a short fishing season before the program deadline as well as being reimbursed for their licence fees and their gearing-up costs. The Area C gillnet fishery comprises 1,079 licences and out of these 563 or 52% opted to tie-up. (Table 2) Many of these licence-holders are aboriginal.

2) Licence-holders who had renewed their salmon licences and geared up but never got a salmon fishing opportunity. These fishers had renewed their salmon licences which gave them the opportunity to fish for tuna and ling cod in the pre-salmon period but had not yet been issued salmon 'conditions". Some of these licence-holders were 200 miles offshore fishing for tuna when the June 19 program announcement was made.

3) Salmon licence-holders who hold licences and quotas for species other than salmon. Licences for prawns, halibut, herring etc. can be lucrative and the dismal state of the salmon fishery gave them the option of realizing their fishing income from other species. They could waive their salmon licence fees and pocket the tie-up payment. Most of these licence-holders would likely not have geared up to fish salmon.

4) Salmon licence-holders who were undecided about their prospects in the 1998 salmon fishery and had neither renewed their salmon licences nor geared up to go fishing. This category would include some licence-holders who only fish part time and hold down other jobs in the off season.

Some licence-holders share characteristics in more than one of the categories, so we can't estimate precisely what the combination of characteristics would be. We know that the Area C gillnet fishery (category 1) comprises the largest single group of licence-holders participating in the program. Program managers and licence officers indicated that program participants, for the most part, were comprised of licence-holders whose performance in the fishery was below the average. This conclusion is confirmed by the income analysis earlier discussed in the review. However, they also indicated that a number of individuals whose past performance in the salmon fishery was well above the average, participated as well.

While all of the participants benefited from the licence fee waivers and tie-up payments, it is clear that those licence-holders who incurred no gearing up expenses benefited the most. Licence officers estimate that at least a third of total program participants incurred little or no gearing up costs. Compensating fishers for their gearing up costs is the stated rationale for funding the Tie-Up program.

It appears that the approach of using a fixed level of tie-up payment and making the same level of payment available to all participants created some inequalities in levels of compensation. One alternative would have been to ask participants to submit receipts in order to reimburse them for their actual gearing-up costs. This would have been administratively difficult given time constraints and the need to provide "immediate" assistance.

The profile of gear types, which participated in the program, is depicted in Table 3. Gillnet and troll gear were the gear types with the greatest participation rate. Gillnet and troll gear are less selective than seine gear and as such, the high participation rates of these two types of gear were supportive of the Department's efforts to implement a conservation-based fishery.

Table 3
Participation by Gear Type

Gear Types	Participants		Total Licences	
	Number	%	Number	%
Gillnet	779	36	2,137	100
Troll	433	43	1,001	100
Seine	72	15	494	100
Total	1,284	35	3,632	100

3.3.2 Aboriginal Participation

Particular attention was given to participation by aboriginal licence-holders. They account for over 23% of the total number of salmon licences in the Region. Approximately 80 % of commercial fishers living on the North Coast are aboriginal. While virtually all West Coast commercial fishers who are dependant on salmon fishing to earn a living have been hardpressed financially during the past few years, it is generally agreed that it is the aboriginal fishers who have been effected the most. Aboriginal participation in the program is explained by the data, which appear in the licence categories (Table 2).

1) 'N' and 'F' category licences comprise aboriginal licence-holders who lease their salmon licences. Most of these lease arrangements are made through the Northern Native Fishing Corporation (NNFC) located in Prince Rupert. These licence-holders are assigned an 'N' salmon licence as opposed to the conventional 'A' salmon licence. They are comprised entirely of gill-netters fishing in Area C. We know that a total of 163 out of a total of 254 'N' licence-holders were able to benefit from the tie-up program. Many of these licence-holders incurred gearing up costs and were fishing when the program was announced. They paid the Corporation a share of the Tie-Up payment to cover costs of administration. This licence lease category also includes 57 so-called 'F' salmon licences awarded to Native bands for leasing out to aboriginal fishers. Nine licences out of the total of 57 'F' category licences accepted the Tie-Up payment (see Table 2).

It appears that the approach of using a fixed level of tie-up payment and making the same level of payment available to all participants created some inequalities in levels of compensation. One alternative would have been to ask participants to submit receipts in order to reimburse them for their actual gearing-up costs. This would have been administratively difficult given time constraints and the need to provide "immediate" assistance.

The profile of gear types, which participated in the program, is depicted in Table 3. Gillnet and troll gear were the gear types with the greatest participation rate. Gillnet and troll gear are less selective than seine gear and as such, the high participation rates of these two types of gear were supportive of the Department's efforts to implement a conservation-based fishery.

Table 3
Participation by Gear Type

Gear Types	Participants		Total Licences	
	Number	%	Number	%
Gillnet	779	36	2,137	100
Troll	433	43	1,001	100
Seine	72	15	494	100
Total	1,284	35	3,632	100

3.3.2 Aboriginal Participation

Particular attention was given to participation by aboriginal licence-holders. They account for over 23% of the total number of salmon licences in the Region. Approximately 80 % of commercial fishers living on the North Coast are aboriginal. While virtually all West Coast commercial fishers who are dependant on salmon fishing to earn a living have been hardpressed financially during the past few years, it is generally agreed that it is the aboriginal fishers who have been effected the most. Aboriginal participation in the program is explained by the data, which appear in the licence categories (Table 2).

1) 'N' and 'F' category licences comprise aboriginal licence-holders who lease their salmon licences. Most of these lease arrangements are made through the Northern Native Fishing Corporation (NNFC) located in Prince Rupert. These licence-holders are assigned an 'N' salmon licence as opposed to the conventional 'A' salmon licence. They are comprised entirely of gill-netters fishing in Area C. We know that a total of 163 out of a total of 254 'N' licence-holders were able to benefit from the tie-up program. Many of these licence-holders incurred gearing up costs and were fishing when the program was announced. They paid the Corporation a share of the Tie-Up payment to cover costs of administration. This licence lease category also includes 57 so-called 'F' salmon licences awarded to Native bands for leasing out to aboriginal fishers. Nine licences out of the total of 57 'F' category licences accepted the Tie-Up payment (see Table 2).

2) Aboriginal fishers who own their licences usually fish with an 'AI' licence. These licences are essentially 'A' licences except they are made available to aboriginal fishers at a reduced licence fee. Separating out this licence category permits us to estimate total aboriginal participation in the tie-up program including N, F and AI licences. Participation in these three licence categories totaled 400 or about 48% out of total of 834 aboriginal licences. A number of aboriginal licence-holders are not included in these licence categories but rather fish with an A licence. The aboriginal participation rate in the program would therefore be higher than 48%.

Aboriginal participation in the program was significantly higher than the rate of participation for non-Aboriginal licence-holders reflecting the increased level of financial difficulty they were facing.

3.3.3 Profile of Non-Participants

The profile or situation of the non-participants is in part the reverse of the one just presented for participants. From the gross income analysis we have learned that comparatively, the financial situation of the non-participants does not appear to have been as precarious as those of the participants.

The non-participating licence-holders we spoke to indicated unanimously that the reason they went fishing is because they knew they could make more money than the amounts being offered by the program. About half of the non-participants we spoke to also have fishing licences for herring, halibut etc. that they relied on to round out their fishing income.

A number of the non-participants interviewed who had "stacked licences" felt they had been treated unfairly by the program. The licence officers we spoke to reported also that they heard many such complaints. The complaints centered on the fact that the Department made the fishing vessel, rather than the salmon licence, the entity that was eligible for the tie-up payment. As noted earlier in the Background Section to this report, the Department permitted the stacking of licences on one vessel during the implementation of the Mifflin Plan because it contributed to fleet reduction. Licence-holders with stacked licences paid substantial sums to buy additional licences and increase their fishing mobility. Also gear requirements can differ from area to area and consequently, gearing up costs for stacked licence-holders can be somewhat higher. They felt that the tie-up compensation should have applied to each licence rather than each vessel.

The licence officers we spoke to had listened to many such complaints and felt that these complaints were legitimate. They indicated that they had difficulty explaining the rationale behind the Department's policy and were given no specific direction on how to handle the complaints by stacked licence-holders.

A total of 581 salmon licences in the region are presently stacked with 551 of these being double stacked (with two licences) and a further 30 being triple stacked (with 3 licences). Only about 10% of licence-holders with stacked licences participated in the full tie-up program. A further 10% elected not to fish one or two of their salmon licences thereby receiving the waiver on the

licence fee without the tie-up payment. Giving stacked licence-holders some special consideration would have increased program costs and the uptake of the program by a modest amount and would have decreased considerably the negative feelings that stacked licence-holders expressed about this program.

While more than 50% of all gear types chose not to participate in the program it was the seiners that were particularly inclined not to do so. This is indicated by the data on participation rates in Table 4 below. A major reason for this was the size of the tie-up payment for seiners. While a number of licence-holders interviewed felt that paying $6,500 as compensation for gearing up on a gill-netter or troller was reasonable, no one felt that a payment of $10,500 for gearing up costs on a seiner was reasonable. Licence-holders reported that average gearing up costs on seiners are significantly higher.

Table 4
Non-Participation by Gear Type

Gear Type	Non Participant		Total Licences	
	Number	**%**	**Number**	**%**
Gillnet	1,358	64	2,137	100
Troll	568	57	1,001	100
Seine	422	85	494	100
Total	**2,348**	**65**	**3,632**	**100**

In summary, the profile of participants has revealed that the program benefited those licence-holders experiencing the most financial difficulty. Aboriginal licence-holders, in particular, benefited with a participation rate of about 50% as compared to a non-aboriginal participation rate of about 32%. Those fishing gillnet and troll gear were more inclined to participate than those with seine gear.

The profile of non-participants reveals that it included significant numbers of 'stacked' licence-holders who felt cheated because the program did not recognize their circumstances sufficiently. The seine category also had a very low participation rate in the program. It appears that their participation rate would have been higher had the level of payment more adequately reflected their gearing up costs. It is important nevertheless to also recognize that non-participants benefited from the tie-up program because, as pointed out earlier, it enabled them to catch more fish. This is examined in more detail in the following section on cost-effectiveness.

3.4 COST-EFFECTIVENESS

A cost-effective Vessel Tie-Up Program is one in which the funds expended were maximized in achieving the intended program result. The objective of this program was to provide immediate financial assistance to program participants. As noted earlier in Section 3.1, the program accomplished this. However, the program also provided benefits to non-participants which contributed to the program's cost-effectiveness.

licence fee without the tie-up payment. Giving stacked licence-holders some special consideration would have increased program costs and the uptake of the program by a modest amount and would have decreased considerably the negative feelings that stacked licence-holders expressed about this program.

While more than 50% of all gear types chose not to participate in the program it was the seiners that were particularly inclined not to do so. This is indicated by the data on participation rates in Table 4 below. A major reason for this was the size of the tie-up payment for seiners. While a number of licence-holders interviewed felt that paying $6,500 as compensation for gearing up on a gill-netter or troller was reasonable, no one felt that a payment of $10,500 for gearing up costs on a seiner was reasonable. Licence-holders reported that average gearing up costs on seiners are significantly higher.

Table 4
Non-Participation by Gear Type

Gear Type	Non Participant		Total Licences	
	Number	%	Number	%
Gillnet	1,358	64	2,137	100
Troll	568	57	1,001	100
Seine	422	85	494	100
Total	**2,348**	**65**	**3,632**	**100**

In summary, the profile of participants has revealed that the program benefited those licence-holders experiencing the most financial difficulty. Aboriginal licence-holders, in particular, benefited with a participation rate of about 50% as compared to a non-aboriginal participation rate of about 32%. Those fishing gillnet and troll gear were more inclined to participate than those with seine gear.

The profile of non-participants reveals that it included significant numbers of 'stacked' licence-holders who felt cheated because the program did not recognize their circumstances sufficiently. The seine category also had a very low participation rate in the program. It appears that their participation rate would have been higher had the level of payment more adequately reflected their gearing up costs. It is important nevertheless to also recognize that non-participants benefited from the tie-up program because, as pointed out earlier, it enabled them to catch more fish. This is examined in more detail in the following section on cost-effectiveness.

3.4 COST-EFFECTIVENESS

A cost-effective Vessel Tie-Up Program is one in which the funds expended were maximized in achieving the intended program result. The objective of this program was to provide immediate financial assistance to program participants. As noted earlier in Section 3.1, the program accomplished this. However, the program also provided benefits to non-participants which contributed to the program's cost-effectiveness.

3.4.1 Benefits to Non-Participants

Since everybody involved in the salmon fishery was hurting, providing assistance to program non-participants was an important and unintended benefit. We know that the amount of the salmon catch available was the same whether the whole fleet or just two thirds of it participated in the fishery. By compensating licence-holders to stay out of the fishery, it increased the amounts of fish available and the incomes of those who remained fishing.

The following analysis serves to estimate the incremental benefits that the program provided to non-participants. This analysis is done on an industry-wide average.

- In 1997, the landed value of the salmon fishery totaled $109.5 million. When divided up amongst 3,632 licences this works out to an average gross income of $30,149 per licence.
- In 1998, the year the program was implemented, the total landed value of the salmon fishery had dropped to $53.4 million. If all 3,632 licences had been active in 1998, this would have provided an average of only $14,703 of income per licence. However, given that the tie-up program resulted in only 2,348 licences being active, the gross income per licence now increased to about $22,742. Based on and industry-wide average, the program therefore provided the non-participants who went fishing with an additional $8,039 in gross fishing income. This additional income was only realized because of the Vessel Tie-up Program. Based on this industry wide average, the program increased the level of gross income of the non-participants by about 55%. Given that the program, on average, compensated participants by somewhat over $7,000, the tie-up program provided all licence-holders, including both Tie-Up Program participants and non-participants with an additional $7,000 to $8,000 in gross income. Those who went fishing had to pay expenses for catching an additional $8,000 worth of fish but it is important to point out that these additional expenses would have been low. Those who went fishing realized higher catches for the fishing expenses they would have incurred anyway.

We also did the analysis of how benefits to non-participants were distributed between various gear types (see Table 5 on the next page). As can be noted, those fishing gillnet (57% increase) and troll gear (76% increase) had their gross incomes increased somewhat more than those fishing seine gear (17% increase). As noted above, benefits to non-participants were an unintended benefit. They contributed significantly to the program's cost-effectiveness.

A final note on cost-effectiveness. From the observations and findings made throughout the report, it is clear that the program provided the intended benefits as well as some which were unintended. This was accomplished with a program expenditure of approximately $9 million rather than the $25 million allocated to the Program by Treasury Board. Viewed in this light, it was clearly a cost-effective program.

Table 5
Incremental Incomes for Non-Participants by Gear Type

Gear Type	Landed Value		Average Income			Increased Income	Part Rate
	1997 ($million)	1998 ($million)	1997	1998 (with Program)	1998 (without Program)	1998 for those that fished	
Gillnet	45.9	16.3	$21,479	$12,003	$7,627	$4,376	36%
						(+57%)	
Troll	34.0	15.4	$33,966	$27,113	$15,385	$11,728	43%
						(+76%)	
Seine	29.6	21.6	$59,919	$51,184	$43,724	$7,460	15%
						(+17%)	
Total	**$109.6**	**$53.4**	**$30,149**	**$22,742**	**$14,703**	**$8,039**	**35%**
						(+55%)	

3.5 CONFORMITY WITH THE TREASURY BOARD'S TERMS AND CONDITIONS

The terms and conditions that the Treasury Board set for the administration of the Vessel Tie-Up Program are as follows:

a) Information and application forms will be sent out to all relevant vessel owners. Applications forms must be completed in full and returned to the Department.
b) Should the application be accepted, payments will be made in a lump sum within 30 working days.
c) Once the election not to fish in 1998 is made, it is irrevocable for the remainder of 1998 regardless of a change in vessel ownership or licence transfer.
d) Applications containing an attestation that an applicant has not fished, and chooses not to fish salmon for the remainder of 1998, must be received not later than August 15, 1998.
e) DFO is under no obligation to accept any applications.
f) Payments will be made to the vessel owner of record. In the event of death of the owner, payments may be made in trust to the person's estate.

Before evaluating the degree to which these terms and conditions were met, it is important to describe the situation and the timeframe over which the program was implemented.

The Region was faced with the difficult task of implementing a tie-up program under a very tight timeframe after the fishing season had started. The announcement of the program and fishing plans for 1998 were announced on Friday, June 19. A team worked all of that weekend to set up an office, systems for administration, and letters advising licence-holders of the program. All letters went out via registered mail to provide a tracking system to ensure all licence-holders received notification. Steps were taken to ensure that licence-holders out at sea were notified of the program by radio telephone. Application forms were written for all of the licencing

Table 5
Incremental Incomes for Non-Participants by Gear Type

Gear Type	Landed Value		Average Income			Increased Income	Part Rate
	1997 ($million)	1998 ($million)	1997	1998 (with Program)	1998 (without Program)	1998 for those that fished	
Gillnet	45.9	16.3	$21,479	$12,003	$7,627	$4,376	36%
						(+57%)	
Troll	34.0	15.4	$33,966	$27,113	$15,385	$11,728	43%
						(+76%)	
Seine	29.6	21.6	$59,919	$51,184	$43,724	$7,460	15%
						(+17%)	
Total	**$109.6**	**$53.4**	**$30,149**	**$22,742**	**$14,703**	**$8,039**	**35%**
						(+55%)	

3.5 CONFORMITY WITH THE TREASURY BOARD'S TERMS AND CONDITIONS

The terms and conditions that the Treasury Board set for the administration of the Vessel Tie-Up Program are as follows:

a) Information and application forms will be sent out to all relevant vessel owners. Applications forms must be completed in full and returned to the Department.
b) Should the application be accepted, payments will be made in a lump sum within 30 working days.
c) Once the election not to fish in 1998 is made, it is irrevocable for the remainder of 1998 regardless of a change in vessel ownership or licence transfer.
d) Applications containing an attestation that an applicant has not fished, and chooses not to fish salmon for the remainder of 1998, must be received not later than August 15, 1998.
e) DFO is under no obligation to accept any applications.
f) Payments will be made to the vessel owner of record. In the event of death of the owner, payments may be made in trust to the person's estate.

Before evaluating the degree to which these terms and conditions were met, it is important to describe the situation and the timeframe over which the program was implemented.

The Region was faced with the difficult task of implementing a tie-up program under a very tight timeframe after the fishing season had started. The announcement of the program and fishing plans for 1998 were announced on Friday, June 19. A team worked all of that weekend to set up an office, systems for administration, and letters advising licence-holders of the program. All letters went out via registered mail to provide a tracking system to ensure all licence-holders received notification. Steps were taken to ensure that licence-holders out at sea were notified of the program by radio telephone. Application forms were written for all of the licencing

categories and e mailed out to area offices on Monday morning, June 21, the date the program officially opened for business. All of the native communities along the coast were advised of the program. A toll free '1 800' number was set up to allow fishers to take calls about the program.

The application deadline for vessels already fishing was set for June 26, one week after the program was announced. This date was later extended to July 3. The deadline for licence-holders who had not yet renewed their licence for 1998 was set for July 20.

Much of the front line work in answering questions about the program and assisting licence-holders in filling out their application forms was done by licence officers in area offices and at Regional headquarters. Licence officers reported that many licence-holders had difficulty understanding the application forms. Because of the urgency, the language on the forms was apparently borrowed from old application forms. Important sections of the form were written in legal language, which then had to be explained to licence-holders. Licence officers report spending many hours assisting licence-holders in explaining and filling out the application forms. In the end, all application forms were fully completed before being approved for payment.

Given the tight timeframe over which applications had to be received, program administrators and licence officers showed considerable flexibility with respect to deadlines. A few applications were a day or two late and were accepted if accompanied by a letter outlining extenuating circumstances. This flexibility with respect to deadlines was motivated by the realization that the objective of the program was to get vessels off the water.

Considerable effort was expended in ensuring that all of the licence owners/partners participating in an application were in agreement and had authorized the tie-up.

All in all, all of the Treasury Board terms and conditions for administration of the program appear to have been fully met, if not exceeded. This is particularly noteworthy given the tight timeframe over which the program was initiated and implemented. A total of $250 thousand or about 3.5% out of the total budget of $9.1 million dollars was spent on administering the program.

3.6 CONCLUSIONS AND LESSONS LEARNED

Before presenting the lessons learned, it is useful to first highlight some of the conclusions about the successes of the Tie-Up Program as well as the problems encountered.

3.6.1 Successes

The objective of program evaluations is to describe the incremental benefits that a program has provided. The objective in this case is to describe the difference in the world, with and without the Tie-Up Program. The incremental benefits of the program discussed and alluded to throughout the review can be summarized as follows:

1) The Tie-Up Program provided licence-holder participants with required financial assistance when it was most needed and it did so expeditiously. The program was particularly useful to aboriginal licence-holders who were more hardpressed.

2) The Tie-Up Program provided program non-participants with significant financial benefits because it enabled them to catch more fish for little additional cost. This provided an economic benefit that would otherwise not have been available and increased the cost-effectiveness of the program.

3) The Tie-Up Program decreased the size of the salmon fishing fleet by a third in 1998 and in so doing, it provided some assistance to fishery managers in implementing a new and complicated selective fishing regime. While we have no direct evidence, it may have helped to conserve a number of scarce stocks.

4) The Tie-Up Program succeeded in placating angry licence-holders upset at recent changes to the industry as well as the late fishing plans.

The incremental benefits cited above represent an impressive accomplishment. The benefits include those that were intended as well as some that were unintended. None of these would have been provided in the absence of the program. It accomplished the above with an expenditure of about $9 million as opposed to the $25 million allocated by the Treasury Board. Viewed in this light, the program could be considered cost-effective.

3.6.2 Problems Encountered

The program represents a stop gap or emergency response to lateness of fishing plans and as such it carries with it certain problems that are the outcome of this lateness.

1) Because of lateness, the program uptake was lower than anticipated. Many licence-holders had already geared up to go fishing. Some were fishing. Additional licence-

holders would, it appears, have been interested in this program had it been announced earlier.

2) Because of this lateness and the need to act quickly, the program designers chose a flat rate method of payment, which provided payments to a considerable number of licence-holders who incurred little or no start-up costs.

3) Because of this lateness and the need to act quickly, program designers were not able to adequately and completely address all considerations of equity between various categories of licence-holders. Stacked licence-holders and those licence-holders fishing seine gear might have been more inclined to participate had levels of payment been somewhat higher.

4) Because of this lateness and the need to act quickly in designing the application form, program administrators were forced to simply borrow wording and language from other previous applications forms that were less than adequate. A clear and comprehensible application form would have saved licence officers in the Region many hours of work.

5) Because the licence officers were given no specific direction on how to handle complaints by stacked licence-holders, they had difficulty explaining the rationale behind the Department's policy.

OVERALL CONCLUSIONS

Based on this discussion of program successes and problems encountered, there is one important overall lesson to be learned as a result of carrying out this review. That lesson is to avoid the lateness that precipitated the need for this program in the first place. It was not only the financial situation of the fishers but the lateness of the fishing plans and the late announcement of the selective fishing strategy well into the fishing season, which precipitated the need to throw salmon licence-holders a lifeline.

All of the problems encountered in delivering the program were a function of this lateness. Had more time been available, it is likely that the uptake rate would have been higher, the levels of payment for various licence-holders more equitable and the application form would have been more understandable.

However, the fact is that more time was not available. Program managers, designers and administrators worked under a tight timeframe to respond to an emergency situation after the fishing season had already started and did the best they could have under the circumstances. Given these circumstances and the significant benefits the program achieved, it should be considered a success.

The situation with respect to late fishing plans has not improved significantly to date. In 1999, the fishing plans were announced one day earlier, June 18.

ACKNOWLEDGEMENT

The Review Directorate and the consultants who carried out the review, Peter Toews and Douglas MacDonald, would like to thank Program Participants and Non-Participants, DFO managers and staff in the Pacific Region who contributed their time and assistance. In particular, they would like to thank Brian Moore who did the gross income analysis and Sharon Keogh who assembled the program data and provided useful insights in its interpretation.

The individuals who were interviewed or contributed information for the study are the following:

Program Participants Interviewed

William Angus	Gillnetter	Prince Rupert
Bruce Tasaka	Gillnetter	Prince Rupert
Patrick Helin	Gillnetter	Prince Rupert
Andrew H.Peers Sr.	Seiner	Bella Bella
Lawrence Stahley	Gillnetter	Parksville
Tracey Bradley	Troller	Naniamo
Brian Assu	Seiner	Campbell River
Gerald Budd	Troller	Naniamo
William Stefiac	Troller	French Creek
Edward Peniak	Gillnetter	Naniamo
Roger Sewell	Gillnetter	Campbell River
Chris Silvey	Troller	Bowser
Earl Hentges	Gillnetter	Port Alberni

Program Non-Participants Interviewed

Dana Doerksen	Troller	Prince Rupert
Rick Haugan	Seiner	Prince Rupert (North Coast Advisory Comm.)
David Emes Jr.	Gillnetter	Prince Rupert
John Malcolm	Gillnetter	Pender Harbour, Pacific Gillnetters Association
Heber Clifton	Gillnetter	Prince Rupert, Secretary, Native Brotherhood of B.C.
Peter Sakich	Troller	Gabriola Island, South Coast Advisory Committee
Kerry Fowler	Gillnetter	Campbell River
Edward Kershaw	Gillnetter	Port Alberni

Departmental Managers and Staff Interviewed

Denise Zinn	Community Liaison Officer	Prince Rupert
Randy Barnhardt	Aboriginal Fish. Coordinator	Prince Rupert
Beatrice Lapp	Admin. Coordinator	Prince Rupert
Karen Jeffrey	Licence Manager	Prince Rupert
Dave Einarson	Chief, Fisheries Management	Prince Rupert
Les Jantz	Fishery Officer	Prince Rupert
William Leung	Licence Officer	Naniamo
Rhonda Mair	Licence Officer	Naniamo
Rae Delgarneau	Licence Manager	Naniamo
Randy Braniuk	Fishery Officer	Naniamo
James Boland	Director, Strategic Initiatives	Vancouver
Don Radford	Director, Fish Management	Vancouver
Steven Wright	Director, Fishery Restructuring	Vancouver
Paul MacGillivray	Director, Policy	Vancouver
Sheila Fagnan	Economist, Fishery Restructuring	Vancouver
Sharon Keogh	Administrator, Vessel Tie-up Program	Vancouver
Rita Purden	Manager Licence Retirement Program	Vancouver
Brian Moore	Economist, Policy Branch	Vancouver
Lorne Anderson	A/Director, Restructuring	Ottawa

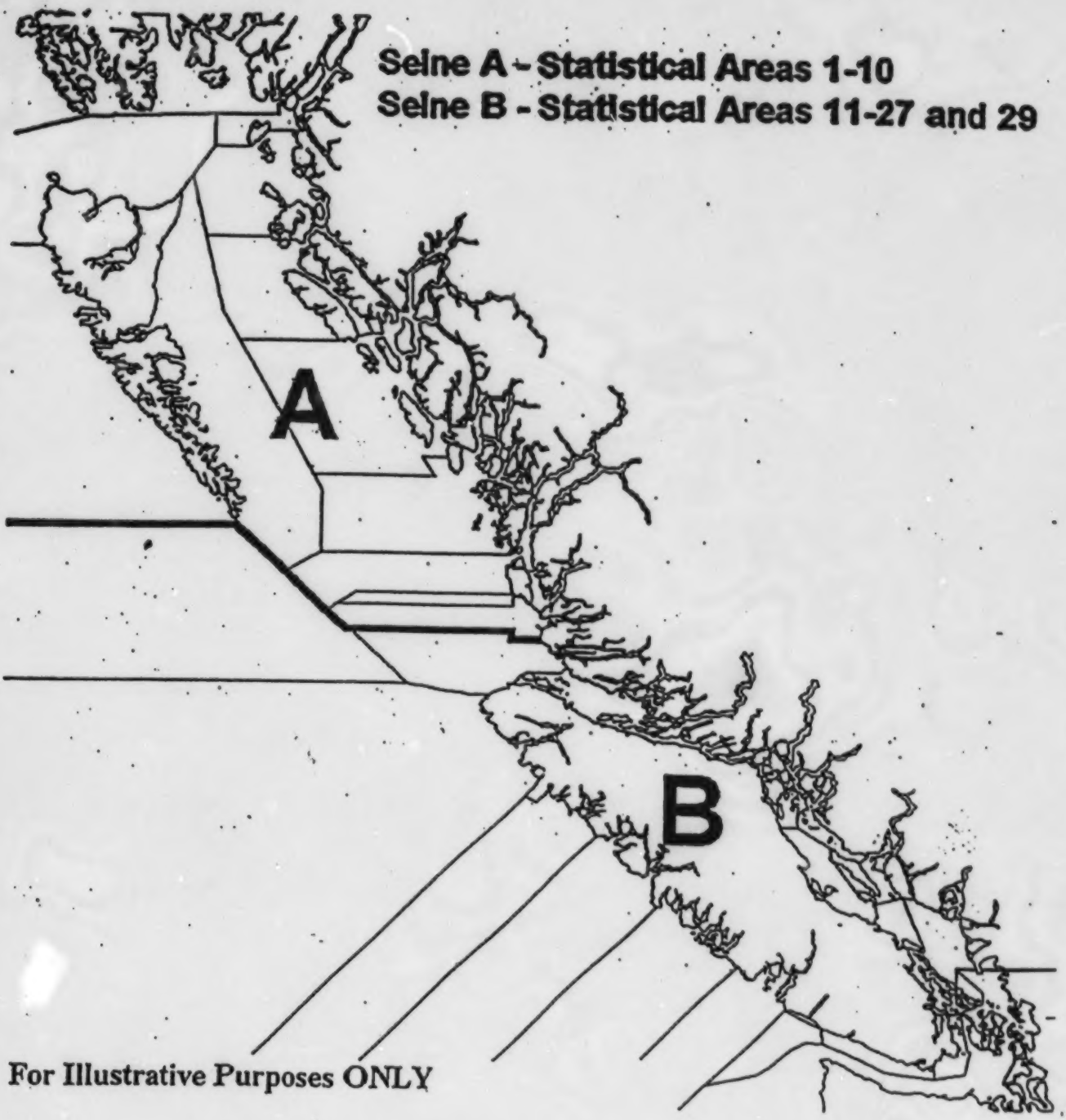
Aboriginal Representatives Interviewed

Jim Dopson	General Manager, Northern Native Fishing Corporation	Prince Rupert
Bob Hill	Executive Director, Tsimsyan Tribal Council	Prince Rupert
Heber Clifton	Secretary, Native Brotherhood of British Columbia	Prince Rupert

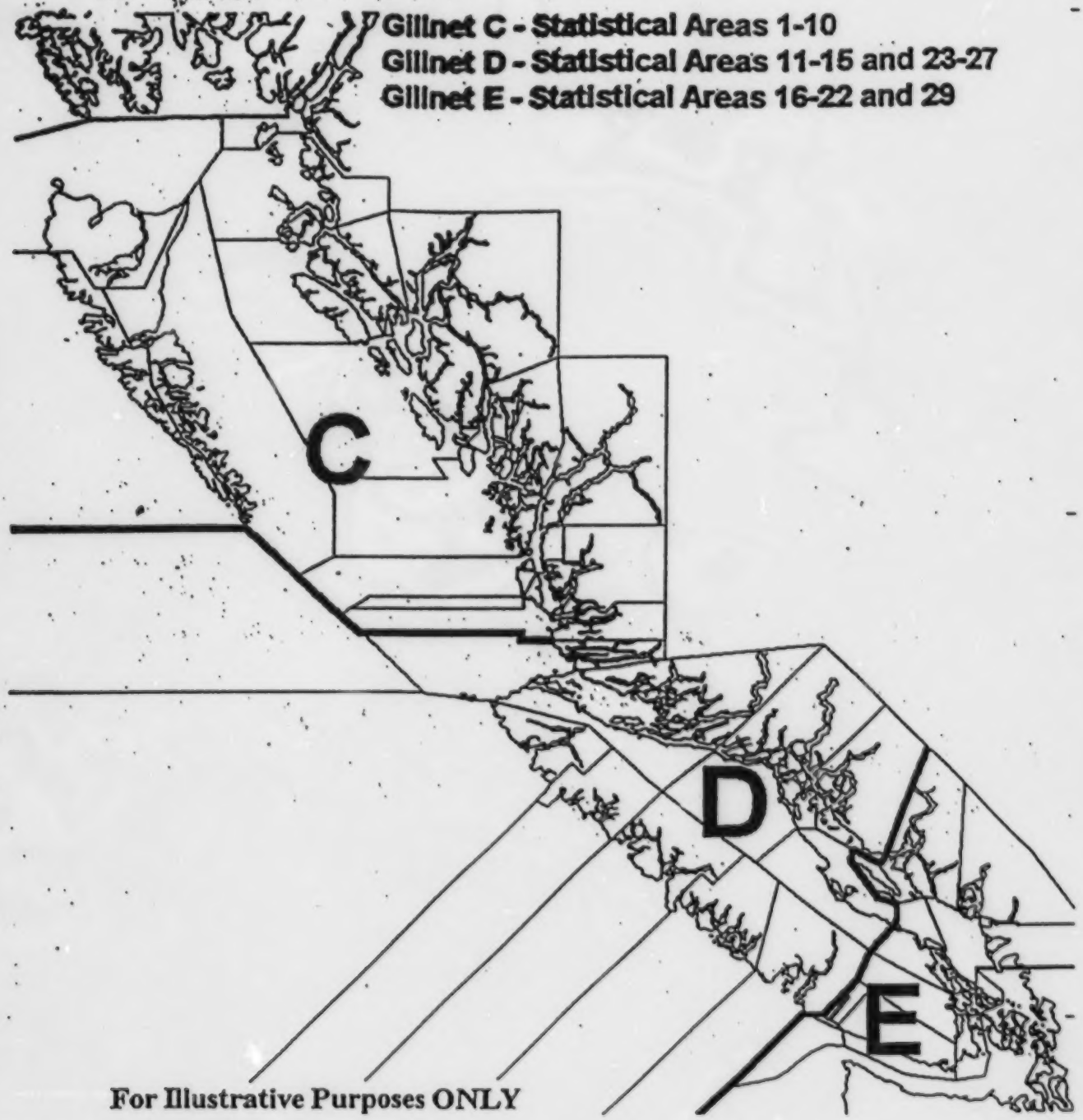
APPENDIX A

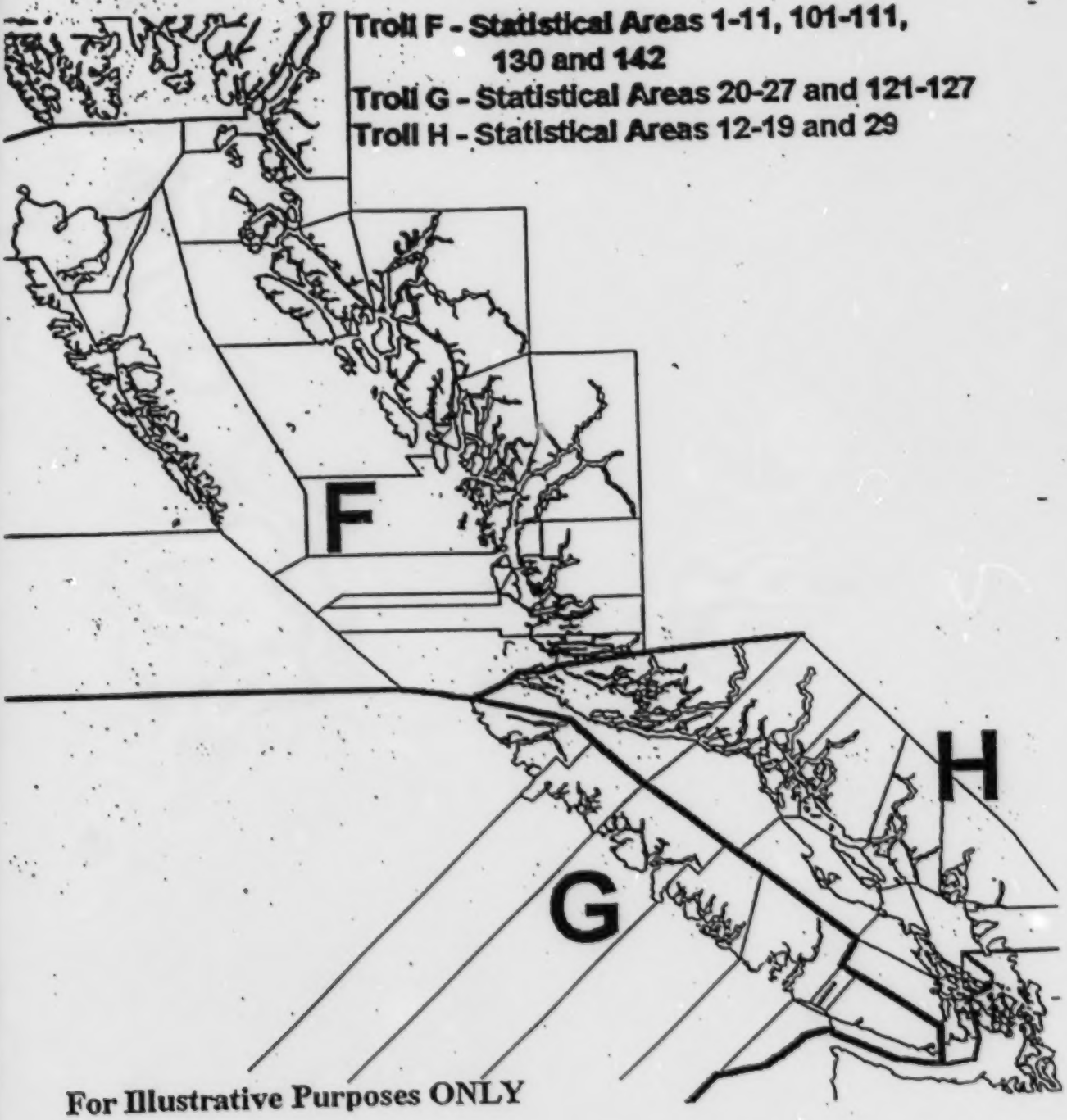
STATISTICAL AREAS

APPENDIX A



For Illustrative Purposes ONLY


Gillnet C - Statistical Areas 1-10
Gillnet D - Statistical Areas 11-15 and 23-27
Gillnet E - Statistical Areas 16-22 and 29
C
D
E
For Illustrative Purposes ONLY



For Illustrative Purposes ONLY

REVIEW
DIRECTORATE

DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'EXAMEN

EXAMEN DU PROGRAMME D'IMMOBILISATION DES BATEAUX DE PÊCHE DU SAUMON DU PACIFIQUE
VERSION DÉFINITIVE

LE 15 DÉCEMBRE 1999

TABLE DES MATIÈRES

1.0 RÉSUMÉ I

2.0 INTRODUCTION 1

2.1 CONTEXTE 1
2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE 3
2.3 MÉTHODES 3

3.0 REMARQUES ET RECOMMANDATIONS 5

3.1 RÉDUIRE LES PRESSIONS D'ALLER PÊCHER ET FOURNIR DE L'AIDE IMMÉDIATE 5
3.2 PARTICIPER OU NON AU PROGRAMME 6
3.2.1 Analyse du revenu 7
3.3 PROFIL DES PARTICIPANTS ET DES NON-PARTICIPANTS 9
3.3.1 Profil des participants 9
3.3.2 Participation autochtone 13
3.3.3 Profil des non-participants 14
3.4 RENTABILITÉ 16
3.5 CONFORMITÉ AUX MODALITÉS DÉFINIES PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR 18
3.6 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES 20

CONCLUSIONS GÉNÉRALES 21

REMERCIEMENTS 22

APPENDICE

1.0 RÉSUMÉ

En réponse à une demande du Conseil du Trésor, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a entrepris un examen du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique, mis en œuvre dans la région du Pacifique en 1998. Le programme était une mesure provisoire visant à apporter une aide financière aux détenteurs de permis de pêche du saumon faisant face, en 1998, à une saison de pêche qui ne leur offrait qu'une très mauvaise perspective financière, car on s'attendait à ce que les possibilités de pêche soient rares et que les prix au débarquement soient faibles.

La pêche du saumon de 1998 était déjà en cours sur la côte Nord lorsque le Ministre annonça le programme le 19 juin. Le Plan détaillé de pêche du saumon de 1998, inclus dans l'annonce, indiquait que la situation était plus sombre que prévue. Comme le document avait été présenté avec beaucoup de retard, de nombreux pêcheurs du saumon avaient déjà armé leurs bateaux; ils ont donc décidé de partir à la pêche sans obtenir toute l'information pertinente. Plus tôt en mai, le Ministre avait aussi annoncé une nouvelle stratégie de pêche sélective visant à protéger les stocks de poisson appauvris. Elle représentait une déviation radicale dans la gestion traditionnelle de la pêche du saumon sur la côte Ouest. Ces annonces ont stupéfié les pêcheurs et l'industrie. Bien que l'objectif premier du programme était de fournir de l'aide financière immédiate, celui-ci reconnaissait aussi implicitement le désagrément qu'avait causé l'annonce tardive des plans de pêche et de la stratégie de pêche sélective.

En échange de l'immobilisation de leurs bateaux pendant la saison de pêche, le programme offrait aux détenteurs de permis des sommes fixes allant de 6 500 $ pour les bateaux de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes à 10 500 $ pour les senneurs. Ces sommes visaient à indemniser les détenteurs de permis des coûts déjà engagés pour armer leur bateau de pêche du saumon pour la saison de 1998. Le programme leur offrait en outre une exemption du droit de permis de 1998, qui variait entre 710 $ dans le cas des permis de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes à 3 380 $ dans le cas des senneurs.

Le programme a permis de mettre en veilleuse un total de 1 284 permis de pêche du saumon d'un total régional de 3 632, donnant un taux de participation de 35 %. Étant donné que certains pêcheurs détenaient plus d'un permis par bateau, un total de 1 221 bateaux ont été immobilisés. Un sondage par entrevue a révélé que le programme a réussi à fournir l'aide financière nécessaire en temps de besoin réel. Les participants ont utilisé l'argent reçu pour payer les coûts d'armement ou d'autres dettes et dépenses personnelles. L'aide financière a été fournie assez rapidement; la plupart des participants ont reçu un chèque en deçà de deux semaines de l'approbation de leur demande.

Une analyse du revenu brut des pêcheurs de saumon pendant les années avant 1998 a révélé qu'il se situait, chez environ 50 % des participants au programme, bien au-dessous de la moyenne pendant les deux saisons de pêche avant la mise en œuvre du programme. Cela confirme le fait que ce dernier a particulièrement bénéficié aux pêcheurs qui avaient le plus besoin d'aide financière. L'analyse a en outre révélé que le taux de participation des détenteurs autochtones de

permis de pêche s'élevait à environ 50 % contre un taux d'environ 32 % des pêcheurs non autochtones, ce qui reflète les plus grandes difficultés financières des premiers.

Le sondage des détenteurs de permis qui n'ont pas participé au programme a révélé qu'ils ont capturé plus de poisson et qu'ils ont donc aussi bénéficié du programme. L'analyse a révélé que, d'après une moyenne s'appliquant à l'ensemble de l'industrie, les non-participants ont vu leur revenu brut augmenter d'environ 55 %, abstraction faite de leur revenu si le programme n'aurait pas existé. C'est là un important avantage économique dont on ne s'est pas entièrement rendu compte au moment de la mise en œuvre du programme.

Il semble que le programme ait aussi rendu la tâche plus facile aux gestionnaires des pêches, moins de bateaux étant présents dans les pêcheries. Ces avantages étaient parfois difficiles à cerner étant donné la difficulté de mettre en œuvre des stratégies de pêche sélective nouvelles et complexes. En dernier lieu, il semble que le programme ait aussi réussi à apaiser les détenteurs de permis furieux de la présentation tardive des plans de pêche et des changements soudains apportés à leurs habitudes de pêche traditionnelles.

Somme toute, le programme s'est révélé rentable. Il a permis de fournir d'importants avantages aux participants et aux non-participants, et cela à un coût d'environ 9,1 M$ par opposition aux 25 M$ que le Conseil du Trésor avait alloués à ce programme.

Malgré les avantages marqués et la rentabilité générale du programme, l'examen a révélé quelques problèmes. Tous résultaient de l'annonce tardive des plans de pêche, ainsi que du programme.

Non seulement les participants potentiels au programme avaient-ils déjà armé leurs bateaux, mais un certain nombre d'entre eux avaient aussi décidé de pêcher. Si le programme avait été annoncé un peu plus tôt, le taux de participation aurait peut-être été plus élevé. Cela aurait peut-être aussi été le cas si le paiement versé à certains groupes, comme les détenteurs de permis cumulés (c.-à-d. ceux pêchant plus d'un permis par bateau) et les senneurs, aurait été plus minutieusement étudié. Cela n'a pas été possible étant donné que les administrateurs du programme devaient faire vite.

On a aussi déterminé que jusqu'à 33 % des participants au programme semblent avoir engagé peu ou point de coûts d'armement. Mais étant donné l'annonce tardive du programme, il fallait offrir de l'aide rapidement, ce qui a été possible en versant un paiement fixe aux participants.

Bien que toutes les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du programme aient été pleinement satisfaites ou dépassées, le formulaire de demande s'est révélé trop compliqué pour de nombreux détenteurs de permis. Il a fallu que les agents des permis passent de nombreuses heures à aider les participants à remplir les formulaires.

On aurait pu résoudre tous les problèmes identifiés si on avait eu plus de temps. Mais ce n'était pas le cas. Étant donné les circonstances, les gestionnaires et les administrateurs du programme se sont bien débrouillés. Somme toute, le programme doit être considéré comme fructueux étant donné les importants avantages qu'il a fournis.

2.0 INTRODUCTION

Sont décrits dans le présent rapport les résultats d'un examen du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique, mis en œuvre dans la région du Pacifique en 1998. Le programme s'inscrit dans le cadre d'un régime détaillé de restructuration des pêches sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique, soit le Plan d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC), approuvé par le Cabinet le 11 juin 1998. Le volet Pacifique du PARPC est une enveloppe de 400 M$ qui comprend un programme de retrait volontaire de permis, des projets de remise en état de l'habitat, des programmes d'adaptation et de développement économique, ainsi que le Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique. Le 18 juin 1998, le Conseil du Trésor a approuvé le financement global du PARPC, y compris des fonds jusqu'à concurrence de 25 M$ pour le Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique; les fonds non engagés dans ce dernier devaient être réaffectés à d'autres composantes du PARPC à la fin de l'exercice financier 1998-1999. En fin de compte, environ 9,1 M $ des 25 M$ alloués ont été engagés dans le programme d'immobilisation, soit à peu près 7,8 M$ en paiements aux pêcheurs et 1,1 M$ en recettes délaissées à cause de l'exemption des droits de permis. Environ 250 k$ ont servi à l'administration du programme.

Bien que le programme semble simple dans son objectif d'indemnisation des détenteurs de permis de pêche du saumon pour qu'ils immobilisent leurs bateaux au vu des mesures de conservation rigoureuses et d'une saison de pêche très morne, il est de fait très complexe. Afin de comprendre pleinement le programme et le présent examen, il est nécessaire de comprendre dans une certaine mesure les événements qui ont mené à la crise de 1998 et comment ils ont transformé la structure de la pêche du saumon du Pacifique et le régime de délivrance des permis de pêche du saumon dans la région. On trouvera cette information dans l'historique qui suit.

2.1 CONTEXTE

Le 21 mai 1998, le ministre des Pêches et des Océans annonça des mesures de conservation visant à protéger et à rétablir les stocks de saumon coho en danger sur la côte du Pacifique. Suivit l'annonce, le 19 juin, de plans de pêche pour 1998, y compris l'élément pêche sélective comme pierre d'angle d'une nouvelle pêche du saumon axée sur la conservation. Cela représentait un changement radical dans la gestion traditionnelle de la pêche du saumon dans la région du Pacifique. Bien que l'industrie savait déjà que les perspectives de pêche en 1998 n'étaient pas bonnes, elle ne s'attendait pas aux limites sévères à la pêche et aux sortes de changements à leurs habitudes de pêche traditionnelles annoncés. Les gestionnaires du MPO s'attendaient à ce que l'industrie soit stupéfaite.

Au moment de l'annonce, la pêche du saumon était déjà en cours sur la côte Nord depuis environ trois semaines et les plans de pêche pour 1998 n'avaient pas encore été communiqués à l'industrie. Qui plus est, nombre des détenteurs de permis de pêche avaient déjà payé leurs droits de permis pour 1998 et étaient en train d'armer leurs bateaux pour la saison du saumon.

Étant donné la difficulté financière qu'un nouveau régime de pêche sélective poserait aux propriétaires de bateaux, ainsi que les complications résultant de la communication tardive des plans de pêche, le Ministère annonça le Programme d'immobilisation des bateaux, qui constituait une mesure palliative temporaire pour les détenteurs de permis. En souscrivant au programme et en immobilisant leurs bateaux, ils s'assuraient que leurs droits de permis de pêche du saumon en 1998 et les coûts d'armement leur seraient remboursés et que leurs permis pourraient être pêchés dans les années futures.

L'indemnisation des coûts d'armement a été versée aux détenteurs de permis à un taux fixe basé sur les moyennes tirées d'études des coûts et des revenus menées antérieurement dans la région. D'après ces études, les indemnisations d'immobilisation ont été fixées à 6 500 $ dans le cas des bateaux de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes et à 10 500 $ dans le cas des senneurs. La plupart des participants au programme ont aussi bénéficié d'une exemption du droit de permis de pêche du saumon pour 1998, qui se chiffrait à 710 $ par permis de pêche aux filets maillants et aux lignes traînantes et à 3 880 $ par permis de pêche à la senne.

L'objectif du programme était d'offrir de l'aide financière immédiate, réduisant ainsi la pression de pêcher. Le programme donnait aux détenteurs de permis le temps de reconsidérer leur engagement à long terme vis-à-vis une pêche du saumon soumise à un nouveau régime de pêche sélective et d'attendre l'annonce du programme de rachat volontaire de permis de pêche. Bien que promis dans l'annonce faite par le Ministre le 19 juin, ce programme n'a été annoncé que plus tard, soit en octobre 1998.

Au cours des dernières années, l'industrie de la pêche du saumon et le régime de délivrance des permis de pêche commerciale du saumon du Pacifique ont subi de profondes transformations. Alors que les permis de pêche du saumon permettaient par le passé aux pêcheurs de sillonner toute la côte à la recherche des meilleures pêcheries, la Stratégie de relance de l'industrie de la pêche du saumon dans le Pacifique (Plan Mifflin), mis en œuvre en 1996, demandait aux pêcheurs de choisir une zone de pêche précise. En outre, alors que les détenteurs de permis de pêche du saumon pouvaient auparavant choisir de pêcher avec la combinaison d'engins de leur choix (surtout filets maillants/lignes traînantes), on leur demandait maintenant de choisir l'un des trois principaux types d'engins (filets maillants, lignes traînantes ou senne). Par conséquent, les trois principaux types d'engins sont maintenant divisés selon les huit catégories de permis suivantes – senne (A et B), filet maillant (C, D et E) et ligne traînante (F, G et H). Les catégories de permis et les zones de pêche du saumon sont indiquées aux tableaux de l'Appendice A (disponibles sur copie papier seulement).

Troisième élément du Plan Mifflin, la réduction de la flottille s'est faite par le biais d'un programme de retrait de permis et d'une règle sur la délivrance des permis que l'on désigne maintenant couramment comme le cumul de permis. En vertu de cette règle, un pêcheur de saumon qui avait choisi de pêcher dans une zone particulière pouvait transférer un deuxième et même un troisième permis de pêche à un bateau. En cumulant plusieurs permis de pêche du saumon, un pêcheur pouvait racheter un certain nombre des possibilités de mobilité éliminées suite à la délivrance de permis par zone. Le MPO a exigé que les permis cumulés soient considérés comme un seul élément appartenant à un seul bateau. En d'autres mots, l'ensemble

des permis cumulés ne pouvait être divisé afin d'être en mesure de vendre les permis individuellement.

Le cumul de permis était intéressant pour les pêcheurs professionnels du saumon qui voulaient faire de la pêche leur unique gagne-pain, mais cela coûtait cher. Ils devaient maintenant acheter deux ou trois permis de pêche du saumon pour obtenir la mobilité et l'accès à toutes les eaux côtières qu'offrait auparavant un seul permis. Le MPO autorisait le cumul de permis parce que cela permettait de répartir les permis sur moins de bateaux, ce qui était l'objectif de réduction de la flottille du Plan Mifflin. Il est important de comprendre le régime de délivrance des permis de pêche du saumon du Pacifique, et en particulier le cumul de permis, pour pouvoir évaluer la performance du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique.

2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

L'examen visait les objectifs suivants, établis dans le mandat :

1. Déterminer si le programme avait réussi à réduire les pressions d'aller pêcher et à fournir de l'aide financière immédiate;
2. Identifier les facteurs qui avaient amené les propriétaires de bateau à décider de participer ou non au programme;
3. Établir le profil du type de propriétaire de bateau de pêche et de détenteur de permis qui avait tiré parti du programme par rapport à ceux qui n'y avaient pas participé;
4. Quantifier la rentabilité du programme;
5. Déterminer si le programme avait satisfait aux modalités définies par le Conseil du Trésor;
6. Mettre en lumière les meilleures pratiques et les améliorations qui pourraient être apportées à des programmes futurs semblables.

2.3 MÉTHODES

On peut établir le profil de la participation au programme en utilisant l'une ou l'autre de trois variables – les détenteurs de permis de pêche du saumon, les permis de pêche du saumon ou les bateaux de pêche du saumon. Suite à des consultations avec des employés régionaux, on a conclu que, bien que les trois variables donneraient des résultats assez semblables, les permis de pêche étaient probablement le meilleur moyen de cumuler des statistiques sur la participation et la non-participation au programme. Il va sans dire que les entrevues ont ciblé les détenteurs de permis, tant les participants que les non-participants. Il en résulte que l'on réfère souvent dans l'examen aux permis et aux détenteurs de permis, ainsi qu'aux bateaux de pêche, parce que les concepteurs du programme ont choisi le bateau de pêche, et plus précisément les coûts d'armement, comme la variable qui serait indemnisée par le paiement d'immobilisation. Bien que l'on fasse référence aux trois variables dans l'examen, selon le cas, c'est au nombre de permis que l'on fait le plus souvent allusion. De fait, le nombre de permis et le nombre de bateaux correspondent assez étroitement dans la région. Par exemple, 1 284 permis de pêche du saumon ont été mis en veilleuse et 1 221 bateaux de pêche ont été immobilisés dans le cadre du programme. Lorsque la participation au programme est discutée, il existe donc un niveau

considérable d'équivalence entre le nombre de permis, de détenteurs de permis et de bateaux de pêche.

On a interviewé environ 40 personnes en s'inspirant des questionnaires préparés. Elles constituent trois groupes, comme suit :

Participants et non-participants au programme – Au total, 21 détenteurs de permis de pêche du saumon participant ou non au programme ont été interviewés. Environ deux tiers de ceux-ci étaient des participants et un tiers, des non-participants. Les participants interviewés ont été choisis de manière à représenter les trois principaux types d'engin en proportion du nombre relatif de pêcheurs pêchant ces engins qui ont participé au programme. Toutes les catégories et zones de permis sont représentées dans l'échantillon.

La méthode d'échantillonnage était raisonnée : le personnel de l'administration centrale régionale et des bureaux de secteur ont proposé le nom de détenteurs de permis pour les échantillons de participants et de non-participants. Les détenteurs de permis ont été choisis d'après leur capacité de présenter des opinions pondérées et informées sur le programme. Nombre d'entre eux étaient membre d'associations (p. ex., la Native Brotherhood of British Columbia, etc.) et de comités consultatifs de gestion industrie-MPO. Ils ont donc été en mesure de fournir non seulement leur point de vue personnel à titre de détenteurs de permis, mais aussi de situer les grands effets du programme sur les divers types d'engin et les groupes de participants en général. Un certain nombre d'entrevues ont aussi été menées au hasard.

Employés du Ministère – Au total, 19 employés du Ministère responsables du programme ont été interviewés, dont des gestionnaires de programme, des gestionnaires des pêches, des agents des permis, des agents de liaison communautaire, etc., de la région du Pacifique, des bureaux de secteur et de l'administration centrale.

Porte-parole des pêcheurs autochtones – À Prince Rupert, on a interviewé des gestionnaires et des représentants de la Northern Native Fishing Corporation, du Tsimsian Tribal Council et du Native Brotherhood of British Columbia afin de connaître leurs vues quant aux impacts du programme sur les détenteurs autochtones de permis de pêche.

3.0 REMARQUES ET RECOMMANDATIONS

Les remarques et les résultats de l'examen sont divisés selon les six objectifs énoncés.

3.1 RÉDUIRE LES PRESSIONS D'ALLER PÊCHER ET FOURNIR DE L'AIDE IMMÉDIATE

Grâce au programme, 1 284 du total de 3 632 permis de pêche du saumon dans la région ont été mis en veilleuse, ce qui donne un taux de participation de 35 %. Fournir de l'aide financière immédiate et réduire les pressions d'aller pêcher était le principal objectif énoncé du programme. On a demandé à un échantillon de détenteurs de permis quel était d'après eux le principal objectif du programme; ils savaient presque tous que c'était d'aider les pêcheurs du saumon à traverser une période de difficultés financières.

Lorsqu'on a demandé aux participants si le programme avait atteint son objectif, presque tous les détenteurs de permis interviewés ont reconnu que le programme avait permis de réduire les pressions d'aller pêcher et d'apporter une aide financière essentielle en période de besoin réel. Ils ont utilisé les sommes versées pour payer les dépenses d'armement ou d'autres dettes ou dépenses personnelles. Bien qu'un certain nombre de participants au programme étaient d'avis qu'ils avaient été indemnisés équitablement des coûts d'armement, ils estimaient malgré tout qu'ils auraient dû être dédommagés davantage, y compris pour la saison et les possibilités de pêche perdues. Ils ont souvent justifié leur demande d'indemnisation des possibilités de pêche perdues en argumentant que c'était le MPO qui avait mal géré la ressource. En général, ils appréciaient l'aide financière offerte, mais ils estimaient qu'elle aurait dû être plus généreuse. Un certain nombre aurait aimé que le programme se poursuive en 1999.

L'instantanéité de l'aide financière fournie était un autre enjeu. Les discussions avec des responsables régionaux du programme ont révélé que la plupart des participants au programme avaient été payés en deçà de deux semaines de l'approbation de leur demande par le personnel du programme. Certaines demandes ont posé problème, par exemple lorsqu'il fallait vérifier à qui appartenait le bateau concerné, etc., et, dans certains cas, il a fallu plus de 30 jours pour émettre un chèque. Dans un certain nombre de cas, le personnel responsable de l'administration du programme a fait des efforts supplémentaires pour faire en sorte que les participants au programme reçoivent leurs chèques en temps pour satisfaire à des obligations financières pressantes.

Les renseignements recueillis auprès des participants dans le cadre du sondage permettent donc de conclure que le programme a satisfait avec beaucoup de succès à l'objectif visé de fournir de l'aide financière immédiate. Les données du sondage des détenteurs de permis non-participants et des gestionnaires des pêches permettent toutefois de formuler un certain nombre de conclusions au sujet des retombées avantageuses du programme, qui semblent quelque peu non intentionnelles.

La principale constatation émanant du sondage des non-participants au programme est qu'ils conviennent presque tous que le programme leur a permis de capturer plus de poisson et donc

d'avoir une saison de pêche plus fructueuse. Ce résultat important ajoute nettement à l'impact bénéfique du programme. Un détenteur de permis non-participant était d'avis que le Programme d'immobilisation des bateaux avait servi de programme-pilote pour démontrer les impacts bénéfiques des programmes de retrait de permis et de réduction de la flottille en voie d'être mis en œuvre dans le cadre du PARPC.

Les non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux interviewés étaient presque tous d'avis que la pêche avait été moins stressante, moins de bateaux étant présents dans les pêcheries. Certains ont signalé qu'ils auraient eu moins de possibilités de pêche si le programme n'avait pas été en place. Selon un détenteur de permis de pêche au filet maillant, il était douteux que la pêche aurait été permise dans la baie Nootka à l'automne ou dans la rivière Skeena si le programme n'avait pas existé. Les non-participants étaient divisés quant à savoir si celui-ci avait réellement aidé à protéger les stocks appauvris de coho, de quinnat et d'arc-en-ciel. D'autres ont mentionné que le nombre moindre de bateaux présents dans les pêcheries leur a permis de pêcher dans des eaux où l'impact sur ces stocks vulnérables a été moins marqué.

Les gestionnaires et les agents des pêches interviewés ont généralement reconnu qu'il avait été quelque peu plus facile de gérer la pêche étant donné le nombre moins élevé de bateaux en mer. Cela n'était pas toujours facilement évident étant donné les problèmes auxquels ont fait face les agents des pêches dans la mise en œuvre du régime de pêche sélective nouveau et très complexe qui avait été introduit pour la saison de pêche du saumon de 1998.

3.2 PARTICIPER OU NON AU PROGRAMME

L'objectif d'examiner cette question était de comprendre les facteurs qui ont amené les détenteurs de permis à décider de participer ou non au programme. Pour ce faire, imaginons que nous sommes, le 19 juin 1998, un détenteur typique d'un permis de pêche du saumon au filet maillant dans la zone C.

La pêche au saumon sur la côte Nord est ouverte depuis déjà trois semaines et vous avez déjà participé à plusieurs ouvertures. La remonte en est encore à ses débuts et les prises ne sont pas très élevées. Plus tôt au printemps, vous avez entendu dire que les possibilités de pêche en 1998 seraient probablement médiocres, mais vous n'en êtes pas vraiment sûr parce que le MPO n'a pas encore présenté ses plans de pêche pour 1998. Plus tard ce jour-là, vous écoutez le Ministre annoncer le Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les plans de pêche détaillés pour 1998. Les plans révèlent que les prévisions pour l'année sont encore pires que prévues. Qui plus est, le Ministre avait plus tôt annoncé une nouvelle stratégie de pêche sélective limitant davantage la pêche dans certaines des zones où vous aviez auparavant réalisé certaines de vos meilleures prises.

Tout le printemps, vous avez engagé d'importants coûts d'armement pour vous préparez à aller pêcher le saumon. Le Ministre offre maintenant de vous rembourser 6 500 $ de ces coûts d'armement et de renoncer à votre droit de permis de 710 $. Il vous garantit un chèque de 7 210 $ si vous acceptez de ne pas pêcher pendant la saison de 1998. Malgré les possibilités de pêche limitées annoncées, vous êtes d'avis que vous pourriez probablement gagner plus de

7 210 $ si vous continuez à pêcher. Mais vous n'êtes pas sûr. Après avoir payé l'équipage, le carburant et d'autres dépenses, il pourrait vous rester moins de 7 210 $. Il est déjà trop tard dans la saison pour trouver un autre emploi d'été. Mais vous devez décider de participer ou non au programme d'ici la date limite du 26 juin, soit dans une semaine d'ici. Vous réalisez que vos perspectives pour la saison seraient meilleures si un nombre élevé de détenteurs de permis de pêche au filet maillant dans la zone C décidait de participer au programme. Mais vous n'avez aucune idée du nombre de pêcheurs qui décideront de le faire et du nombre qui continuera à pêcher.

Comme l'indique le scénario ci-dessus, la décision de participer ou non au programme devait être prise rapidement sans avoir en main toute l'information requise pour prendre une décision éclairée. Pour de nombreux détenteurs de permis, c'était un jeu de hasard. Ils savaient combien d'argent ils avaient investi dans l'armement pour la saison de pêche de 1998 et, s'ils avaient commencé à pêcher, comment la saison allait se dérouler. L'essentiel était d'assurer que le total des revenus de la pêche de 1998 serait suffisant pour couvrir les dépenses. Si l'indemnisation de l'immobilisation de leur bateau était supérieure aux revenus attendus, ils choisissaient le programme. Si ce n'était pas le cas, ils allaient pêcher. En prenant cette décision, ils savaient combien d'argent ils avaient gagné par le passé par rapport à leurs collègues. Mais sans possibilités de pêche adéquates, les perspectives de prouver leurs compétences supérieures seraient minimes. Ils étaient en outre conscients de leurs dettes totales et des possibilités disponibles pour obtenir un revenu d'autres sources. En se fondant sur ces facteurs, ils ont pris une décision. Un certain nombre des détenteurs de permis interviewés (des participants et des non-participants au programme) était fort ennuyé et irrité de la présentation tardive des plans de pêche et de l'omission du Ministère de leur fournir de l'information opportune et adéquate pour les aider à prendre une décision.

3.2.1 Analyse du revenu

Afin de mieux comprendre les facteurs qui ont modulé la prise de décision, on a effectué une analyse afin de déterminer quel avait été le rôle du niveau de revenu des pêcheurs de saumon au cours des années précédentes dans la décision de participer au Programme d'immobilisation des bateaux. Les données de l'analyse sont présentées au tableau 1.

Dans le cas de l'analyse du revenu brut, on a examiné le revenu des bateaux de pêche du saumon qui ont participé au programme par rapport au revenu du reste de la flottille de pêche du saumon. L'analyse a porté sur trois saisons de pêche, soit de 1995 à 1997. La valeur au débarquement ou le revenu total des bateaux immobilisés est divisé en quartiles de performance, allant du 25 % des bateaux affichant les revenus les plus élevés (Q1) au 25 % des bateaux affichant les revenus les plus faibles (Q4).

Les résultats de l'analyse du revenu brut indiquent que presque la moitié des bateaux immobilisés se situait dans le quartile de plus faible performance pendant les deux années précédant la saison de 1998. Ils constituaient 45 % du quartile de plus faible performance en 1996 et 48 % en 1997. Nombre des détenteurs de permis participant au programme portaient donc le fardeau financier de deux mauvaises années de pêche. Ils étaient ainsi très à court

d'argent. Cela, plus que tout autre facteur, semble avoir eu une incidence sur les décisions des détenteurs de permis de participer au Programme d'immobilisation des bateaux.

TABLEAU 1
Analyse du revenu brut des pêcheurs participant au Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique
1995 - 1997

Trimestre (Niveaux de revenu)	1995 N^bre de bateaux immobilisés	%	1996 N^bre de bateaux immobilisés	%	1997 N^bre de bateaux immobilisés	%
1	212	18	186	15	135	11
2	305	25	256	21	188	16
3	313	26	233	18	300	25
4	379	31	544	45	586	48
Total	1 209	100	1 209	100	1 209	100

Note : L'analyse se rapporte aux bateaux participant au Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon de 1998.
Les résultats ne sont pas entièrement précis parce que 13 bateaux immobilisés n'ont pas participé à la pêche pendant les trois années précédant la mise en œuvre du programme; ils ne sont donc pas inclus dans le total des 1 209 bateaux actifs pendant toute la période visée.

L'observation ci-dessus est faite sous réserve des avertissements suivants. L'analyse fait appel aux données sur le revenu brut parce que des données sur le revenu net ne sont pas encore disponibles. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, certains détenteurs de permis ont des permis pour pêcher d'autres espèces et/ou ont d'autres sources de revenu. Les données sur le revenu peuvent donc dans une certaine mesure refléter le fait que certains des pêcheurs n'étaient pas si à court d'argent que cela, mais ont simplement choisi de tirer une partie croissante de leur revenu de sources autres que la pêche du saumon.

Une année s'étant écoulée depuis la mise en œuvre du programme, on peut maintenant établir comment les décisions ont réellement été prises en faisant appel aux données du système régional de délivrance de permis recueillies entre 1998 et 1999. La figure 1 est un schéma du sort de tous les 3 632 permis de pêche du saumon depuis la mise en œuvre du Programme d'immobilisation des bateaux : 1 284 permis ont été mis en veilleuse et 2 348 sont demeurés en vigueur. Le taux global de participation au programme se situe à 35 %.

Des 1 284 permis mis en veilleuse grâce au programme, 597 (48 %) ont été renouvelés; les détenteurs de ces permis pêchent maintenant le saumon. Au total, 658 (53 %) des 1 284 détenteurs ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche; 437 permis ont ainsi été rachetés jusqu'à maintenant. Le fait que les détenteurs de plus de 50 % des permis mis en veilleuse grâce au Programme d'immobilisation des bateaux ont par la suite sollicité le Programme de retrait volontaire de permis de pêche met en lumière le fait que le

d'argent. Cela, plus que tout autre facteur, semble avoir eu une incidence sur les décisions des détenteurs de permis de participer au Programme d'immobilisation des bateaux.

TABLEAU 1
Analyse du revenu brut des pêcheurs participant au Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon du Pacifique
1995 - 1997

Trimestre	1995		1996		1997	
(Niveaux de revenu)	N^bre de bateaux immobilisés	%	N^bre de bateaux immobilisés	%	N^bre de bateaux immobilisés	%
1	212	18	186	15	135	11
2	305	25	256	21	188	16
3	313	26	233	18	300	25
4	379	31	544	45	586	48
Total	1 209	100	1 209	100	1 209	100

Note : L'analyse se rapporte aux bateaux participant au Programme d'immobilisation des bateaux de pêche du saumon de 1998.
Les résultats ne sont pas entièrement précis parce que 13 bateaux immobilisés n'ont pas participé à la pêche pendant les trois années précédant la mise en œuvre du programme; ils ne sont donc pas inclus dans le total des 1 209 bateaux actifs pendant toute la période visée.

L'observation ci-dessus est faite sous réserve des avertissements suivants. L'analyse fait appel aux données sur le revenu brut parce que des données sur le revenu net ne sont pas encore disponibles. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, certains détenteurs de permis ont des permis pour pêcher d'autres espèces et/ou ont d'autres sources de revenu. Les données sur le revenu peuvent donc dans une certaine mesure refléter le fait que certains des pêcheurs n'étaient pas si à court d'argent que cela, mais ont simplement choisi de tirer une partie croissante de leur revenu de sources autres que la pêche du saumon.

Une année s'étant écoulée depuis la mise en œuvre du programme, on peut maintenant établir comment les décisions ont réellement été prises en faisant appel aux données du système régional de délivrance de permis recueillies entre 1998 et 1999. La figure 1 est un schéma du sort de tous les 3 632 permis de pêche du saumon depuis la mise en œuvre du Programme d'immobilisation des bateaux : 1 284 permis ont été mis en veilleuse et 2 348 sont demeurés en vigueur. Le taux global de participation au programme se situe à 35 %.

Des 1 284 permis mis en veilleuse grâce au programme, 597 (48 %) ont été renouvelés; les détenteurs de ces permis pêchent maintenant le saumon. Au total, 658 (53 %) des 1 284 détenteurs ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche; 437 permis ont ainsi été rachetés jusqu'à maintenant. Le fait que les détenteurs de plus de 50 % des permis mis en veilleuse grâce au Programme d'immobilisation des bateaux ont par la suite sollicité le Programme de retrait volontaire de permis de pêche met en lumière le fait que le

premier était particulièrement intéressant pour les détenteurs de permis qui avaient soit déjà décidé d'abandonner la pêche en permanence ou qui étaient en voie de le faire. Cette conclusion est étayée par les résultats des entrevues des participants au programme.

Du côté droit du schéma, on note que, des détenteurs des 2 348 permis qui ont continué à pêcher, seulement environ 635 (27 %) ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche. Au total, 1 947 (83 %) des permis encore pêchés pendant la période de mise en œuvre du Programme d'immobilisation des bateaux visaient le saumon (certains des détenteurs de permis qui ont pêché en 1999 ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche. Les données, ainsi que les entrevues, indiquent que la plupart des non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux étaient des pêcheurs professionnels du saumon qui ont décidé, malgré les perspectives médiocres de la ressource, de continuer à pêcher.

Une troisième catégorie de permis est indiquée à la figure 1, soit le nombre de participants et de non-participants au Programme d'immobilisation des bateaux qui n'ont tout simplement pas renouvelé leur permis de pêche du saumon en 1999. Les détenteurs des 350 permis de cette catégorie ont jusqu'au 31 décembre 1999 pour prendre une décision. Ils ont pris l'approche attentiste et feront l'un de trois choix : si la pêche semble assez prometteuse, ils peuvent encore acheter un permis et aller pêcher; certains choisiront de ne pas pêcher et de se prévaloir de l'exemption du droit de permis de pêche de 1999 avant la date limite du 31 décembre; et d'autres présenteront une demande de retrait de permis. Il est impossible à ce moment-ci de déterminer ce qu'ils feront.

Il semble que le Programme d'immobilisation des bateaux était au moins motivé par le désir d'apaiser les détenteurs de permis furieux à cause de la présentation tardive des plans de pêche. Toutefois, nombre des pêcheurs qui avaient déjà armé ont décidé d'aller pêcher. Cela a probablement influé sur le taux de participation potentielle au programme.

3.3 PROFIL DES PARTICIPANTS ET DES NON-PARTICIPANTS

Les résultats des décisions prises par les participants et les non-participants au programme ayant été étudiés, on établira maintenant leur profil.

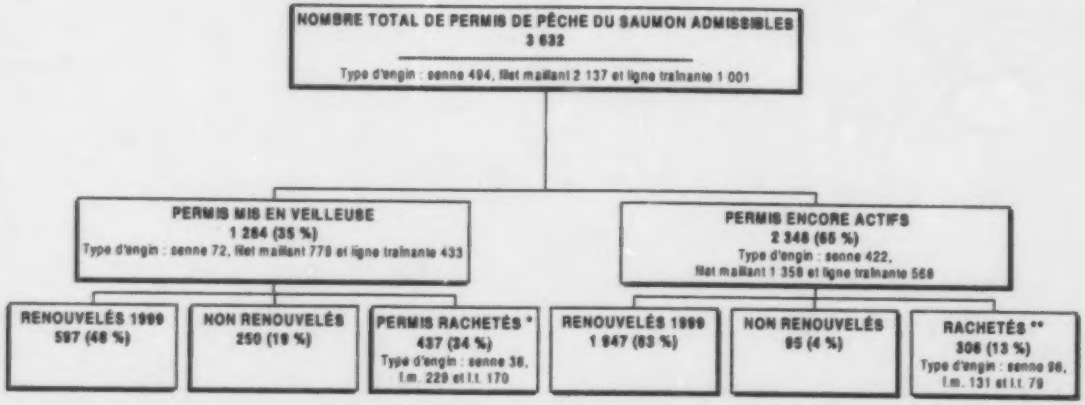
3.3.1 Profil des participants

Le profil des participants au programme s'inspire d'un certain nombre de variables, y compris les catégories de permis, les types d'engin et les zones de permis. Les données sont présentées au tableau 2.

Dans la région du Pacifique, les permis de pêche du saumon conventionnels appartiennent à la catégorie A, tandis les permis N, F et AI s'appliquent aux pêcheurs autochtones professionnels. Le détenteur d'un permis de pêche du saumon peut pêcher le thon et la morue-lingue au début de l'année, avant l'ouverture de la saison de pêche du saumon. Avant de commencer à pêcher le

Figure 1

PROGRAMME D'IMMOBILISATION DES BATEAUX
RÉGION DU PACIFIQUE
Données extraites le 20 août 1999



* Du total des 658 détenteurs de permis ayant présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche, 437 permis ont été rachetés jusqu'à maintenant.
** Des 655 détenteurs de permis qui ont présenté une demande au Programme de retrait volontaire de permis de pêche, 306 permis ont été rachetés jusqu'à maintenant.

saumon, le détenteur d'un permis doit voir à obtenir ses conditions de permis, qui sont essentiellement des règles qui varient d'une année à l'autre.

Les entrevues menées à l'échelle de la région avec des gestionnaires du programme, des détenteurs de permis, des agents des permis et des gestionnaires des pêches ont révélé un certain nombre de catégories et de caractéristiques des détenteurs des 1 284 permis mis en veilleuse par le programme, comme suit :

1) Détenteurs de permis de pêche du saumon qui avaient renouvelé leur permis pour 1998 et qui avaient commencé à pêcher sur la côte Nord. La pêche au filet maillant dans la zone C de la côte Nord a commencé le 31 mars. Certains de ces pêcheurs ont pêché jusqu'à trois semaines. Ils ont bénéficié d'une courte saison de pêche avant l'annonce du programme, en plus d'avoir leur droit de permis et leurs coûts d'armement remboursés. La pêche au filet maillant dans la zone C supporte 1 079 détenteurs de permis; de ceux-ci, 563, ou 52 %, ont opté pour le Programme d'immobilisation des bateaux. (Tableau 2) Nombre d'entre eux sont des Autochtones.

2) Détenteurs de permis qui avaient renouvelé leur permis de pêche du saumon et armé, mais qui n'ont jamais eu la chance d'aller pêcher. Ces pêcheurs avaient renouvelé leur permis de pêche du saumon, qui leur donnait le droit de pêcher le thon et la morue-lingue avant l'ouverture de la saison du saumon, mais ils n'avaient pas encore obtenu leurs conditions de permis. Certains d'entre eux étaient à 200 milles au large, pêchant le thon, lorsque le programme a été annoncé le 19 juin.

3) Détenteurs de permis de pêche du saumon qui détenaient des permis et des quotas pour des espèces autres que le saumon. Les permis de pêche de la crevette, du flétan, du hareng, etc., pouvant rapporter beaucoup, le triste état de la pêche du saumon leur a donné l'option de tirer leur revenu de la pêche d'autres espèces. Ils pouvaient renoncer à leur droit de permis de pêche du saumon et empocher le paiement d'immobilisation. La plupart de ces détenteurs de permis n'auraient probablement pas armé pour aller pêcher le saumon.

4) Détenteurs de permis de pêche du saumon indécis quant à leurs possibilités de pêche du saumon en 1998 et n'ayant ni renouvelé leur permis de pêche du saumon ni armé. Cette catégorie inclut certains détenteurs de permis qui ne pêchent qu'à temps partiel et qui ont un emploi pendant la saison morte.

Comme certains détenteurs de permis partagent des caractéristiques de plus d'une catégorie, on ne peut pas estimer précisément quelle est la combinaison des caractéristiques. On sait que la pêche au filet maillant dans la zone C (catégorie 1) englobe l'unique grand groupe de détenteurs de permis participant au programme. Les gestionnaires du programme et les agents des permis ont indiqué que les participants au programme étaient, dans la plus grande mesure, des détenteurs de permis dont la performance de pêche se situait sous la moyenne. L'analyse du revenu faite ci-dessus étaye cette conclusion. Mais ils ont aussi indiqué qu'un certain nombre de pêcheurs dont

TABLEAU 2
Résumé final du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche 1998
Région du Pacifique
20 août 1999

Zone	Permis A			Permis AI			Permis N			Permis F			N^bre TOTAL DE PERMIS		
	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL	ACCEPTÉS	(% DU TOTAL)	TOTAL
A	17	(12 %)	145	4	(16 %)	25				0	(0 %)	2	21	(12 %)	172
B	47	(16 %)	286	4	(13 %)	32				0	(0 %)	4	51	(16 %)	322
TOTAL SENNE	**64**	**(15 %)**	**431**	**8**	**(14 %)**	**57**				**0**	**(0 %)**	**6**	**72**	**(15 %)**	**494**
C	295	(48 %)	618	114	(47 %)	241	149	(73 %)	204	5	(31 %)	16	563	(52 %)	1079
D	66	(25 %)	261	32	(42 %)	76	13	(33 %)	40	1	(4 %)	24	112	(28 %)	401
E	85	(15 %)	577	15	(28 %)	53	1	(10 %)	10	3	(18 %)	17	104	(16 %)	657
TOTAL FILET MAILLANT	**446**	**(31 %)**	**1 456**	**161**	**(44 %)**	**370**	**163**	**(64 %)**	**254**	**9**	**(16 %)**	**57**	**779**	**(36 %)**	**2 137**
F	130	(43 %)	299	6	(75 %)	8				4	(80 %)	5	140	(45 %)	312
G	200	(49 %)	407	38	(66 %)	58				2	(50 %)	4	240	(51 %)	469
H	44	(21 %)	205	6	(50 %)	12				3	(100%)	3	53	(24 %)	220
TOTAL LIGNE TRAÎNANTE	**374**	**(41 %)**	**911**	**50**	**(64 %)**	**78**				**9**	**(75 %)**	**12**	**433**	**(43 %)**	**1 001**
TOTAL TOUTES LES ZONES	**884**	**(32 %)**	**2 798**	**219**	**(43 %)**	**503**	**163**	**(64 %)**	**254**	**18**	**(24 %)**	**75**	**1 284**	**(35%)**	**3 632**

- *LES PERMIS AI, N ET F SONT DES PERMIS DE PÊCHE COMMERCIALE AUTOCHTONE DU SAUMON.*

la performance antérieure de pêche du saumon se situait bien au-delà de la moyenne avait aussi participé au programme.

Bien que tous les participants aient bénéficié de l'exemption du droit de permis et d'un paiement d'immobilisation, il est évident que les détenteurs de permis qui n'ont pas engagé de coûts d'armement ont été les plus avantagés. Les agents des permis estiment qu'au moins un tiers du nombre total de participants au programme ont engagé peu ou point de coûts d'armement. L'indemnisation des coûts d'armement engagés par les pêcheurs est le principe de base énoncé du financement du Programme d'immobilisation des bateaux.

Il semble que l'utilisation d'un taux fixe de paiement à l'immobilisation et le versement du même paiement à tous les participants au programme aient créé une certaine inégalité dans les niveaux d'indemnisation. Une autre solution aurait été de demander aux participants de présenter des reçus afin de pouvoir leur rembourser les coûts réels de l'armement. Cela aurait été difficile au plan administratif étant donné les contraintes de temps et le besoin de fournir de l'aide « immédiate ».

Le profil des types d'engin qui ont participé au programme est illustré au tableau 3. Les filets maillants et les lignes traînantes étaient les types d'engin montrant le taux de participation le plus élevé. Comme ces deux types d'engin sont moins sélectifs que la senne, les taux de participation élevés qu'ils affichent étayaient les efforts du Ministère de mettre en place une pêche axée sur la conservation.

Tableau 3
Taux de participation par type d'engin

Type d'engin	Participants		N^bre total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	779	36	2 137	100
Ligne traînante	433	43	1 001	100
Senne	72	15	494	100
Total	1 284	35	3 632	100

3.3.2 Participation autochtone

On a porté une attention particulière à la participation des détenteurs autochtones de permis de pêche. Ils détiennent plus de 23 % du nombre total de permis de pêche du saumon dans la région. Environ 80 % des pêcheurs commerciaux qui vivent sur la côte Nord sont des Autochtones. Bien que virtuellement tous les pêcheurs commerciaux de la côte Ouest qui dépendent de la pêche du saumon comme gagne-pain ont eu de graves difficultés financières au cours des dernières années, on reconnaît généralement que ce sont les pêcheurs autochtones qui ont été les plus touchés. Les données expliquent la participation des Autochtones au programme selon les catégories de permis (tableau 2).

la performance antérieure de pêche du saumon se situait bien au-delà de la moyenne avait aussi participé au programme.

Bien que tous les participants aient bénéficié de l'exemption du droit de permis et d'un paiement d'immobilisation, il est évident que les détenteurs de permis qui n'ont pas engagé de coûts d'armement ont été les plus avantagés. Les agents des permis estiment qu'au moins un tiers du nombre total de participants au programme ont engagé peu ou point de coûts d'armement. L'indemnisation des coûts d'armement engagés par les pêcheurs est le principe de base énoncé du financement du Programme d'immobilisation des bateaux.

Il semble que l'utilisation d'un taux fixe de paiement à l'immobilisation et le versement du même paiement à tous les participants au programme aient créé une certaine inégalité dans les niveaux d'indemnisation. Une autre solution aurait été de demander aux participants de présenter des reçus afin de pouvoir leur rembourser les coûts réels de l'armement. Cela aurait été difficile au plan administratif étant donné les contraintes de temps et le besoin de fournir de l'aide « immédiate ».

Le profil des types d'engin qui ont participé au programme est illustré au tableau 3. Les filets maillants et les lignes traînantes étaient les types d'engin montrant le taux de participation le plus élevé. Comme ces deux types d'engin sont moins sélectifs que la senne, les taux de participation élevés qu'ils affichent étayaient les efforts du Ministère de mettre en place une pêche axée sur la conservation.

Tableau 3
Taux de participation par type d'engin

Type d'engin	Participants		N^bre total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	779	36	2 137	100
Ligne traînante	433	43	1 001	100
Senne	72	15	494	100
Total	1 284	35	3 632	100

3.3.2 Participation autochtone

On a porté une attention particulière à la participation des détenteurs autochtones de permis de pêche. Ils détiennent plus de 23 % du nombre total de permis de pêche du saumon dans la région. Environ 80 % des pêcheurs commerciaux qui vivent sur la côte Nord sont des Autochtones. Bien que virtuellement tous les pêcheurs commerciaux de la côte Ouest qui dépendent de la pêche du saumon comme gagne-pain ont eu de graves difficultés financières au cours des dernières années, on reconnaît généralement que ce sont les pêcheurs autochtones qui ont été les plus touchés. Les données expliquent la participation des Autochtones au programme selon les catégories de permis (tableau 2).

1) Les catégories de permis N et F englobent les détenteurs autochtones qui louent leur permis à bail. La plupart de ces conventions de bail se font par l'entremise de la Northern Native Fishing Corporation (NNFC), située à Prince Rupert. On attribue à ces pêcheurs un permis de pêche du saumon N par opposition au permis A conventionnel. Ils pêchent tous au filet maillant dans la zone C. On sait que 163 d'un total de 254 détenteurs de permis N ont pu bénéficier du Programme d'immobilisation des bateaux. Nombre de ces détenteurs de permis avaient engagé des coûts d'armement et pêchaient lorsque le programme a été annoncé. Ils ont versé à la NNFC une partie du paiement d'immobilisation pour couvrir les frais d'administration. Cette catégorie de permis à bail inclut aussi 57 des soi-disant détenteurs de permis de pêche du saumon F accordés à des bandes indiennes aux fins de location à bail à des pêcheurs autochtones. De ce total, neuf détenteurs de permis ont accepté le paiement d'immobilisation (voir le tableau 2).

2) Les pêcheurs autochtones qui possèdent leur permis sont habituellement régis par un permis AI. Ce sont essentiellement des permis A, sauf qu'ils sont offerts aux pêcheurs autochtones à un droit de permis réduit. En séparant cette catégorie de permis des autres, on peut estimer le taux de participation total des Autochtones au Programme d'immobilisation des bateaux, y compris les permis N, F et AI. D'un total de 834 détenteurs autochtones de permis de cette catégorie, 400 (environ 48 %) ont participé au programme. Comme un certain nombre de détenteurs autochtones de permis de pêche ne sont pas inclus dans ces catégories de permis car ils pêchent en vertu d'un permis A, le taux de participation autochtone au programme serait donc plus élevé que 48 %.

Le taux de participation des Autochtones au programme était nettement plus élevé que le taux de participation des détenteurs non autochtones, ce qui reflète leurs plus grandes difficultés financières.

3.3.3 Profil des non-participants

Le profil ou la situation des non-participants est en partie l'inverse de la situation des participants présentée ci-dessus. De l'analyse du revenu brut, on a appris que, par comparaison, la situation financière des non-participants ne semblait pas aussi précaire que celle des participants.

Les détenteurs de permis non-participants interviewés étaient unanimes : ils sont allés pêcher parce qu'ils savaient que leurs profits seraient plus élevés que les sommes offertes dans le cadre du programme. Environ la moitié de ces pêcheurs détiennent aussi des permis de pêche du hareng, du flétan, etc., dont ils dépendent pour gagner un revenu adéquat.

Un certain nombre des non-participants interviewés qui avaient cumulé des permis étaient d'avis que le programme ne les avait pas traités équitablement. Les agents des permis interviewés ont aussi signalé qu'ils avaient entendu beaucoup de plaintes du genre. Celles-ci tournaient autour du fait que le Ministère avait désigné le bateau de pêche, plutôt que le permis de pêche du saumon, comme l'entité admissible au paiement d'immobilisation. Comme il l'a été mentionné ci-dessus dans la section 2.1 du présent rapport, le Ministère a autorisé le cumul de permis par un

bateau au moment de la mise en œuvre du Plan Mifflin parce que cela contribuait à la réduction de la flottille. Les détenteurs de permis cumulés payaient d'importantes sommes pour acheter d'autres permis et accroître leur mobilité de pêche. Comme les exigences au titre des engins peuvent aussi varier d'une zone à l'autre, les coûts d'armement des détenteurs de permis cumulés peuvent être sensiblement plus élevés. Ils étaient donc d'avis que l'indemnisation de l'immobilisation aurait dû s'appliquer à chaque permis plutôt qu'à chaque bateau.

Les agents des permis interviewés avaient souvent entendu ces plaintes et étaient d'avis qu'elles étaient fondées. Ils ont indiqué qu'ils ont eu de la difficulté à expliquer la logique de la politique du Ministère et qu'ils n'avaient eu aucune directive précise pour répondre aux plaintes des détenteurs de permis cumulés.

Un total de 581 permis de pêche du saumon dans la région sont présentement cumulés; 551 sont cumulés en double (deux permis) et un autre 30 sont cumulés en triple (trois permis). Seuls environ 10 % des détenteurs de permis cumulés ont participé au Programme d'immobilisation des bateaux. Un autre 10 % a choisi de ne pas pêcher un ou deux de leurs permis de pêche du saumon, ce qui leur a permis d'avoir droit à l'exemption du droit de permis, mais non au paiement d'immobilisation. Avoir donné une considération spéciale aux détenteurs de permis cumulés n'aurait que faiblement accru les coûts du programme et le taux de participation à celui-ci, mais cela aurait nettement réduit les sentiments négatifs des détenteurs de permis cumulés à l'égard du programme.

Bien que plus de 50 % de tous les types d'engin aient choisi de ne pas participer au programme, ce sont les senneurs qui étaient le plus portés à ne pas le faire, comme l'indiquent les données sur les taux de participation présentées au tableau 4 ci-dessous. Le paiement d'immobilisation versé aux senneurs en était la principale raison. Bien qu'un certain nombre des détenteurs de permis interviewés étaient d'avis qu'une indemnisation de 6 500 $ des coûts d'armement d'un bateau de pêche aux filets maillants ou aux lignes traînantes était raisonnable, personne ne considérait qu'une indemnisation de 10 500 $ des coûts d'armement d'un senneur était raisonnable. Les détenteurs de permis ont signalé que les coûts d'armement moyens des senneurs sont nettement plus élevés.

Tableau 4
Taux de non participation par type d'engin

Type d'engin	Non-participants		N^bre total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	1 358	64	2 137	100
Ligne traînante	568	57	1 001	100
Senne	422	85	494	100
Total	**2 348**	**65**	**3 632**	**100**

bateau au moment de la mise en œuvre du Plan Mifflin parce que cela contribuait à la réduction de la flottille. Les détenteurs de permis cumulés payaient d'importantes sommes pour acheter d'autres permis et accroître leur mobilité de pêche. Comme les exigences au titre des engins peuvent aussi varier d'une zone à l'autre, les coûts d'armement des détenteurs de permis cumulés peuvent être sensiblement plus élevés. Ils étaient donc d'avis que l'indemnisation de l'immobilisation aurait dû s'appliquer à chaque permis plutôt qu'à chaque bateau.

Les agents des permis interviewés avaient souvent entendu ces plaintes et étaient d'avis qu'elles étaient fondées. Ils ont indiqué qu'ils ont eu de la difficulté à expliquer la logique de la politique du Ministère et qu'ils n'avaient eu aucune directive précise pour répondre aux plaintes des détenteurs de permis cumulés.

Un total de 581 permis de pêche du saumon dans la région sont présentement cumulés; 551 sont cumulés en double (deux permis) et un autre 30 sont cumulés en triple (trois permis). Seuls environ 10 % des détenteurs de permis cumulés ont participé au Programme d'immobilisation des bateaux. Un autre 10 % a choisi de ne pas pêcher un ou deux de leurs permis de pêche du saumon, ce qui leur a permis d'avoir droit à l'exemption du droit de permis, mais non au paiement d'immobilisation. Avoir donné une considération spéciale aux détenteurs de permis cumulés n'aurait que faiblement accru les coûts du programme et le taux de participation à celui-ci, mais cela aurait nettement réduit les sentiments négatifs des détenteurs de permis cumulés à l'égard du programme.

Bien que plus de 50 % de tous les types d'engin aient choisi de ne pas participer au programme, ce sont les senneurs qui étaient le plus portés à ne pas le faire, comme l'indiquent les données sur les taux de participation présentées au tableau 4 ci-dessous. Le paiement d'immobilisation versé aux senneurs en était la principale raison. Bien qu'un certain nombre des détenteurs de permis interviewés étaient d'avis qu'une indemnisation de 6 500 $ des coûts d'armement d'un bateau de pêche aux filets maillants ou aux lignes traînantes était raisonnable, personne ne considérait qu'une indemnisation de 10 500 $ des coûts d'armement d'un senneur était raisonnable. Les détenteurs de permis ont signalé que les coûts d'armement moyens des senneurs sont nettement plus élevés.

Tableau 4
Taux de non participation par type d'engin

Type d'engin	Non-participants		N^bre total de permis	
	Nombre	%	Nombre	%
Filet maillant	1 358	64	2 137	100
Ligne traînante	568	57	1 001	100
Senne	422	85	494	100
Total	**2 348**	**65**	**3 632**	**100**

En résumé, le profil des participants a révélé que le programme a bénéficié aux détenteurs de permis éprouvant les plus grandes difficultés financières, en particulier les Autochtones. Ceux-ci ont affiché un taux de participation d'environ 50 %, par comparaison à un taux de participation des non autochtones d'environ 32 %. Les pêcheurs aux filets maillants et aux lignes traînantes étaient plus enclin à participer que les senneurs.

Le profil des non-participants révèle que ce groupe comprenait un grand nombre de détenteurs de permis cumulés qui se sentaient lésés parce que le programme ne tenait pas adéquatement compte de leur cas. La catégorie des senneurs a aussi affiché un très faible taux de participation au programme. Il semble que ce taux aurait été plus élevé si le paiement d'indemnisation aurait reflété plus étroitement leurs coûts d'armement. Il est malgré tout important de reconnaître aussi que les non-participants ont bénéficié du programme étant donné que ce dernier leur a permis de récolter plus de poisson, comme il l'a été indiqué auparavant. Cette question est examinée en détail dans la section suivante sur la rentabilité.

3.4 RENTABILITÉ

Un Programme d'immobilisation des bateaux rentable veut que les fonds aient été engagés de façon à maximiser le résultat visé. L'objectif du présent programme était de fournir de l'aide financière immédiate aux participants. Comme il l'a été noté ci-dessus à la section 3.1, le programme a accompli cela. Mais il a aussi fourni aux non-participants des avantages qui ont contribué à la rentabilité du programme.

3.4.1 Avantages pour les non-participants

Étant donné que tous les intervenants dans la pêche du saumon subissaient les conséquences fâcheuses de la situation de la ressource, l'aide apportée aux non-participants au programme était un avantage important, bien que non intentionnel. On savait que la quantité de saumon pêchable était la même, que la flottille entière ou seulement deux tiers de celle-ci participe à la pêche. En indemnisant les détenteurs de permis de leur non-participation à la pêche, on a pu offrir à ceux qui ont continué à pêcher une plus grande quantité pêchable de poisson et des revenus accrus.

L'analyse suivante permet d'estimer les avantages supplémentaires que le programme a fourni aux non-participants. Elle couvre la moyenne s'appliquant à l'échelle de l'industrie.

- En 1997, la valeur au débarquement des prises de saumon totalisait 109,5 M$. Lorsque cette somme est partagée entre les 3 632 permis, on obtient un revenu brut moyen de 30 149 $ par permis.
- En 1998, soit l'année de la mise en œuvre du programme, la valeur totale au débarquement des prises de saumon a chuté à 53,4 M$. Si tous les 3 632 permis avaient été pêchés en 1998, le revenu brut moyen par permis n'aurait atteint que 14 703 $. Le programme ayant permis de réduire le nombre de permis pêché à 2 348, le revenu brut par permis a passé à environ 22 742 $. D'après la moyenne s'appliquant à l'échelle de l'industrie, le programme a donc fourni aux non-participants qui ont pêché 8 039 $ en revenu brut supplémentaire. Ce revenu est entièrement attribuable au Programme d'immobilisation des bateaux. D'après cette même

moyenne, le programme a permis aux non-participants d'accroître leur revenu brut d'environ 55 %. Les participants ayant reçu en moyenne un peu plus de 7 000 $ d'indemnisation, tous les détenteurs de permis, y compris les participants et les non-participants, ont reçu de 7 000 $ à 8 000 $ de revenu brut supplémentaire. Ceux qui ont pêché ont dû engager des coûts pour gagner un autre 8 000 $, mais il est important de souligner que ces coûts additionnels auraient été faibles. Ils ont réalisé d'importantes prises par rapport aux coûts d'armement qu'ils auraient engagés de toute façon.

On a aussi analysé la ventilation des avantages fournis aux non-participants selon les divers types d'engin (voir le tableau 5). Comme on peut le noter, les pêcheurs aux filets maillants (augmentation de 57 %) et aux lignes traînantes (augmentation de 76 %) ont vu leur revenu brut augmenter sensiblement plus que les senneurs (augmentation de 17 %). Comme il l'est mentionné ci-dessus, bien que les avantages fournis aux non-participants n'étaient pas intentionnels, ils ont nettement contribué à la rentabilité du programme.

Tableau 5
Revenus supplémentaires des non-participants par type d'engin

Type d'engin	**Valeur au débarquement**		**Revenu moyen**			**Revenu supplémentaire**	**Taux partiel**
	1997 (M$)	1998 (M$)	1997	1998 (avec le PIB)	1998 (sans le PIB)	1998 – pêcheurs actifs	
Filet maillant	45,9	16,3	21 479 $	12 003 $	7 627 $	4 376 $	36 %
						(+57 %)	
Ligne traînante	34,0	15,4	33 966 $	27 113 $	15 385 $	11 728 $	43 %
						(+76 %)	
Senne	29,6	21,6	59 919 $	51 184 $	43 724 $	7 460 $	15 %
						(+17 %)	
Total	**109,6**	**53,4**	**30 149 $**	**22 742 $**	**14 703 $**	**8 039 $**	**35 %**
						(+55 %)	

Voici une dernière observation au sujet de la rentabilité du programme : d'après les remarques et les conclusions formulées dans le rapport, il est clair que le programme a fourni des avantages visés ainsi que d'autres, non intentionnels. Et cela au coût d'environ 9 M$ plutôt que des 25 M$ alloués par le Conseil du Trésor. Vu sous cet angle, le programme était clairement rentable.

moyenne, le programme a permis aux non-participants d'accroître leur revenu brut d'environ 55 %. Les participants ayant reçu en moyenne un peu plus de 7 000 $ d'indemnisation, tous les détenteurs de permis, y compris les participants et les non-participants, ont reçu de 7 000 $ à 8 000 $ de revenu brut supplémentaire. Ceux qui ont pêché ont dû engager des coûts pour gagner un autre 8 000 $, mais il est important de souligner que ces coûts additionnels auraient été faibles. Ils ont réalisé d'importantes prises par rapport aux coûts d'armement qu'ils auraient engagés de toute façon.

On a aussi analysé la ventilation des avantages fournis aux non-participants selon les divers types d'engin (voir le tableau 5). Comme on peut le noter, les pêcheurs aux filets maillants (augmentation de 57 %) et aux lignes traînantes (augmentation de 76 %) ont vu leur revenu brut augmenter sensiblement plus que les senneurs (augmentation de 17 %). Comme il l'est mentionné ci-dessus, bien que les avantages fournis aux non-participants n'étaient pas intentionnels, ils ont nettement contribué à la rentabilité du programme.

Tableau 5
Revenus supplémentaires des non-participants par type d'engin

Type d'engin	**Valeur au débarquement**		**Revenu moyen**			**Revenu supplémentaire**	**Taux partiel**
	1997 (M$)	1998 (M$)	1997	1998 (avec le PIB)	1998 (sans le PIB)	1998 – pêcheurs actifs	
Filet maillant	45,9	16,3	21 479 $	12 003 $	7 627 $	4 376 $	36 %
						(+57 %)	
Ligne traînante	34,0	15,4	33 966 $	27 113 $	15 385 $	11 728 $	43 %
						(+76 %)	
Senne	29,6	21,6	59 919 $	51 184 $	43 724 $	7 460 $	15 %
						(+17 %)	
Total	**109,6**	**53,4**	**30 149 $**	**22 742 $**	**14 703 $**	**8 039 $**	**35 %**
						(+55 %)	

Voici une dernière observation au sujet de la rentabilité du programme : d'après les remarques et les conclusions formulées dans le rapport, il est clair que le programme a fourni des avantages visés ainsi que d'autres, non intentionnels. Et cela au coût d'environ 9 M$ plutôt que des 25 M$ alloués par le Conseil du Trésor. Vu sous cet angle, le programme était clairement rentable.

3.5 CONFORMITÉ AUX MODALITÉS DÉFINIES PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR

Les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du Programme d'immobilisation des bateaux de pêche étaient les suivantes :

a) Des formulaires de renseignements et de demande seront envoyés à tous les propriétaires de bateau concernés. Les formulaires de demande doivent être dûment remplis et retournés au Ministère.
b) Si la demande est acceptée, le paiement se fera en un seul versement en deçà de 30 jours ouvrables.
c) Une fois le choix de ne pas pêcher en 1998 fait, il est irrévocable pour le reste de 1998 même si le bateau change de propriétaire ou que le permis est transféré.
d) Les demandes contenant une attestation à l'effet que le requérant n'a pas pêché et qu'il choisit de ne pas pêcher le saumon pendant la période restante de la saison de 1998 doivent être reçues au plus tard le 15 août 1998.
e) Le MPO n'est pas tenu d'accepter une demande.
f) Le paiement sera versé au propriétaire du bateau inscrit dans les dossiers. Dans le cas du décès du propriétaire, le paiement sera versé en fiducie au bénéfice de sa succession.

Avant d'évaluer dans quelle mesure les modalités ont été satisfaites, il est important de décrire le cadre et le calendrier dans lesquels le programme a été mis en œuvre.

La région était aux prises avec la difficile tâche de mettre en œuvre un programme dans un délai très serré après l'ouverture de la saison de pêche. Le programme et les plans de pêche de 1998 ont été annoncés le vendredi 19 juin. Une équipe a consacré toute la fin de semaine à préparer un bureau, à mettre sur pied des systèmes d'administration et à formuler des lettres informant les détenteurs de permis du programme. Toutes les lettres ont été envoyées pas courrier recommandé de façon à garantir que tous les détenteurs de permis soient avertis. Des mesures ont aussi été prises pour veiller à ce que ceux déjà en mer soient mis au courant du programme par radiotéléphone. Des formulaires de demande ont été préparés pour toutes les catégories de permis et envoyés par courrier électronique aux bureaux de secteur le lundi matin, soit le 21 juin, date de la mise en vigueur officielle du programme. Toutes les collectivités autochtones de la côte ont aussi été mises au courant du programme. Une ligne de libre appel (numéro 800) a été réservée pour permettre aux pêcheurs de recevoir des appels au sujet du programme.

Dans le cas des bateaux déjà en mer, on a établi le 26 juin comme la date limite de présentation des demandes, soit une semaine après l'annonce du programme. Cette date a par la suite été reportée au 3 juillet. Dans le cas des détenteurs de permis qui n'avaient pas encore renouvelé pour 1998, la date limite a été fixée au 20 juillet.

Les agents des permis travaillant dans les bureaux de secteur et à l'administration régionale ont accompli la plus grande partie du travail de première ligne qu'étaient répondre aux questions au sujet du programme et aider les détenteurs de permis à remplir le formulaire de demande. Les agents des permis ont signalé que beaucoup d'entre eux ont eu de la difficulté à comprendre le

formulaire. À cause du manque de temps, le libellé des formulaires avait apparemment été calqué d'anciens formulaires. Qui plus est, certaines parties importantes étaient rédigées en termes juridiques, qui ont dû alors être expliqués aux requérants. Les agents des permis ont signalé qu'ils ont dû consacrer de nombreuses heures à les aider à comprendre et à remplir les formulaires. Mais tout s'est bien terminé.

Étant donné l'échéancier serré pour la présentation des demandes, les administrateurs du programme et les agents des permis ont faire preuve d'une souplesse incroyable à l'égard des dates limites. Quelques demandes ont été présentées avec un jour ou deux de retard, mais elles ont été acceptées si elles étaient accompagnées d'une lettre signalant des circonstances atténuantes. Cette souplesse à l'égard des dates limites était motivée par la réalisation que l'objectif du programme était d'immobiliser des bateaux.

Des efforts considérables ont été déployés pour voir à ce que tous les détenteurs de permis et les partenaires faisant une demande soient d'accord et avaient autorisé l'immobilisation d'un bateau.

Sous tous les rapports, toutes les modalités définies par le Conseil du Trésor pour l'administration du programme semblent avoir été pleinement satisfaites, sinon dépassées. Cela est particulièrement notable étant donné l'échéancier serré du lancement et de la mise en œuvre du programme. Un total de 250 k$, ou environ 3,5 %, du budget total de 9,1 M$ ont servi à l'administration du programme.

3.6 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES

Avant de présenter les leçons tirées, il est utile de faire ressortir en premier lieu certaines des conclusions au sujet du succès du Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les problèmes rencontrés.

3.6.1 Résultats positifs

L'objectif de l'évaluation d'un programme est de décrire les avantages différentiels que celui-ci a fourni. Dans le présent cas, l'objectif est de décrire la différence qu'a fait le Programme d'immobilisation des bateaux. Les avantages différentiels de ce dernier auxquels on a fait allusion dans le présent examen ou qui y ont été étudiés se résument comme suit :

1) Le Programme d'immobilisation des bateaux a offert aux participants l'aide financière nécessaire à un moment de grande nécessité, et cela dans les plus brefs délais. Il s'est révélé particulièrement utile aux détenteurs autochtones de permis, très à court d'argent.

2) Le Programme d'immobilisation des bateaux a offert aux non-participants d'importants avantages financiers parce qu'il leur a permis de récolter plus de poisson à peu de frais supplémentaires. Cet avantage économique n'aurait autrement pas été réalisé. Le programme n'en a été que plus rentable.

3) Le Programme d'immobilisation des bateaux a permis de réduire d'un tier la taille de la flottille de pêche du saumon en 1998, ce qui a permis aux gestionnaires des pêches de mettre plus facilement en œuvre un régime nouveau et complexe de pêche sélective. Bien que cela ne puisse être prouvé, le programme pourrait avoir jouer un rôle dans la conservation d'un certain nombre de stocks appauvris.

4) Le Programme d'immobilisation des bateaux a réussi à calmer les détenteurs de permis contrariés par les récents changements dans l'industrie, ainsi que la présentation tardive des plans de pêche.

Les avantages différentiels susmentionnés constituent une réussite impressionnante. Ils incluent ceux visés ainsi que d'autres, non intentionnels. Mais aucun n'aurait été réalisé sans la mise en œuvre du programme. Ils n'ont nécessité l'engagement que d'environ 9 M$ des 25 M$ alloués par le Conseil du Trésor. De cette perspective, on peut dire que le programme a été rentable.

3.6.2 Problèmes rencontrés

On peut considérer le Programme d'immobilisation des bateaux comme une mesure d'urgence prise en réponse à la présentation tardive des plans de pêche. À ce titre, il a donné lieu à des problèmes inhérents à ce retard.

1) À cause de l'annonce tardive du programme, le niveau de participation était plus faible que prévu. De nombreux détenteurs de permis avaient déjà armé leurs bateaux de pêche, tandis que certains pêchaient déjà. Il semble qu'un plus grand nombre de détenteurs de permis aurait participé au programme s'il avait été annoncé plus tôt.

2) À cause de ce retard et du besoin d'agir rapidement, les concepteurs du programme ont choisi un mode de paiement à taux fixe qui a permis de verser des paiements à un grand nombre de détenteurs de permis, qui ont ainsi engagé peu ou point de frais d'armement.

3) À cause de ce retard et du besoin d'agir rapidement, les concepteurs du programme n'ont pas été en mesure de tenir adéquatement et pleinement compte de toutes les considérations d'équité entre les diverses catégories de détenteurs de permis. Ceux qui avaient cumulé des permis et ceux qui pêchaient à la senne auraient peut-être été plus enclins à y participer si les paiements auraient été sensiblement plus élevés.

4) À cause de ce retard et du besoin de préparer rapidement un formulaire de demande, les administrateurs du programme ont dû simplement emprunter le libellé d'autres formulaires de demande, pas tout à fait adéquat. Un formulaire de demande clair et simple aurait économisé de nombreuses heures de travail aux agents des permis régionaux.

5) Étant donné qu'aucune directive précise n'avait été donnée aux agents des permis pour répondre aux plaintes des pêcheurs qui avaient cumulé des permis, les agents ont eu de la difficulté à expliquer la logique de la politique du Ministère.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Une leçon importante peut être tirée de l'examen du Programme d'immobilisation des bateaux, fondée sur la discussion de ses résultats positifs et des problèmes rencontrés : éviter le retard qui a hâté le besoin d'un tel programme en premier lieu. Ce n'est pas uniquement la situation financière des pêcheurs qui a nécessité que l'on lance une bouée de sauvetage aux détenteurs de permis de pêche du saumon; l'annonce des plans de pêche et de la stratégie de pêche sélective au moment où la saison de pêche battait déjà son plein y sont pour quelque chose.

Tous les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du programme tourbillonnaient autour de ce retard. Si le programme aurait été annoncé plus tôt, il est probable que le taux de participation aurait été plus élevé, que les paiements aux détenteurs de permis auraient été plus équitables et que le formulaire de demande aurait été plus simple.

Mais le temps manquait. Les gestionnaires, les concepteurs et les administrateurs du programme ont dû composer avec un échéancier serré pour répondre à une situation de crise après le début de la saison de pêche. Ils ont fait de leur mieux en l'occurrence. Étant donné les circonstances et les importants avantages découlant du programme, on peut considérer ce dernier comme un succès.

La situation pour ce qui est de l'annonce tardive des plans de pêche ne s'est pas beaucoup améliorée depuis, ceux de 1999 n'ayant été annoncés qu'une journée plus tôt, soit le 18 juin.

REMERCIEMENTS

La Direction générale de l'examen et les experts-conseils qui ont réalisé le présent examen, Peter Toews et Douglas MacDonald, désirent remercier les participants et les non-particpants au Programme d'immobilisation des bateaux, ainsi que les gestionnaires et les employés de la région du Pacifique du MPO pour les avoir aidés. Ils désirent remercier en particulier Brian Moore, qui a effectué l'analyse du revenu brut, et Sharon Keogh, qui a collationné les données du programme et fourni des idées utiles pour leur interprétation.

Les personnes suivantes ont été interviewées ou ont fourni des renseignements qui ont servi à l'examen.

Participants au programme interviewés

William Angus	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Bruce Tasaka	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Patrick Helin	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
Andrew H.Peers Sr.	Pêcheur à la senne	Bella Bella
Lawrence Stahley	Pêcheur au filet maillant	Parksville
Tracey Bradley	Pêcheur à la ligne traînante	Nanaimo
Brian Assu	Pêcheur à la senne	Campbell River
Gerald Budd	Pêcheur à la ligne traînante	Nanaimo
William Stefiac	Pêcheur à la ligne traînante	French Creek
Edward Peniak	Pêcheur au filet maillant	Nanaimo
Roger Sewell	Pêcheur au filet maillant	Campbell River
Chris Silvey	Pêcheur à la ligne traînante	Bowser
Earl Hentges	Pêcheur au filet maillant	Port Alberni

Non-participants au programme interviewés

Dana Doerksen	Pêcheur à la ligne traînante	Prince Rupert
Rick Haugan	Pêcheur à la senne	Prince Rupert, North Coast Advisory Committee
David Emes Jr.	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert
John Malcolm	Pêcheur au filet maillant	Pender Harbour, Pacific Gillnetters Association
Heber Clifton	Pêcheur au filet maillant	Prince Rupert, Secrétaire, Native Brotherhood of B.C.
Peter Sakich	Pêcheur à la ligne traînante	Gabriola Island, South Coast Advisory Committee

Kerry Fowler	Pêcheur au filet maillant	Campbell River
Edward Kershaw	Pêcheur au filet maillant	Port Alberni

Gestionnaires et employés du Ministère interviewés

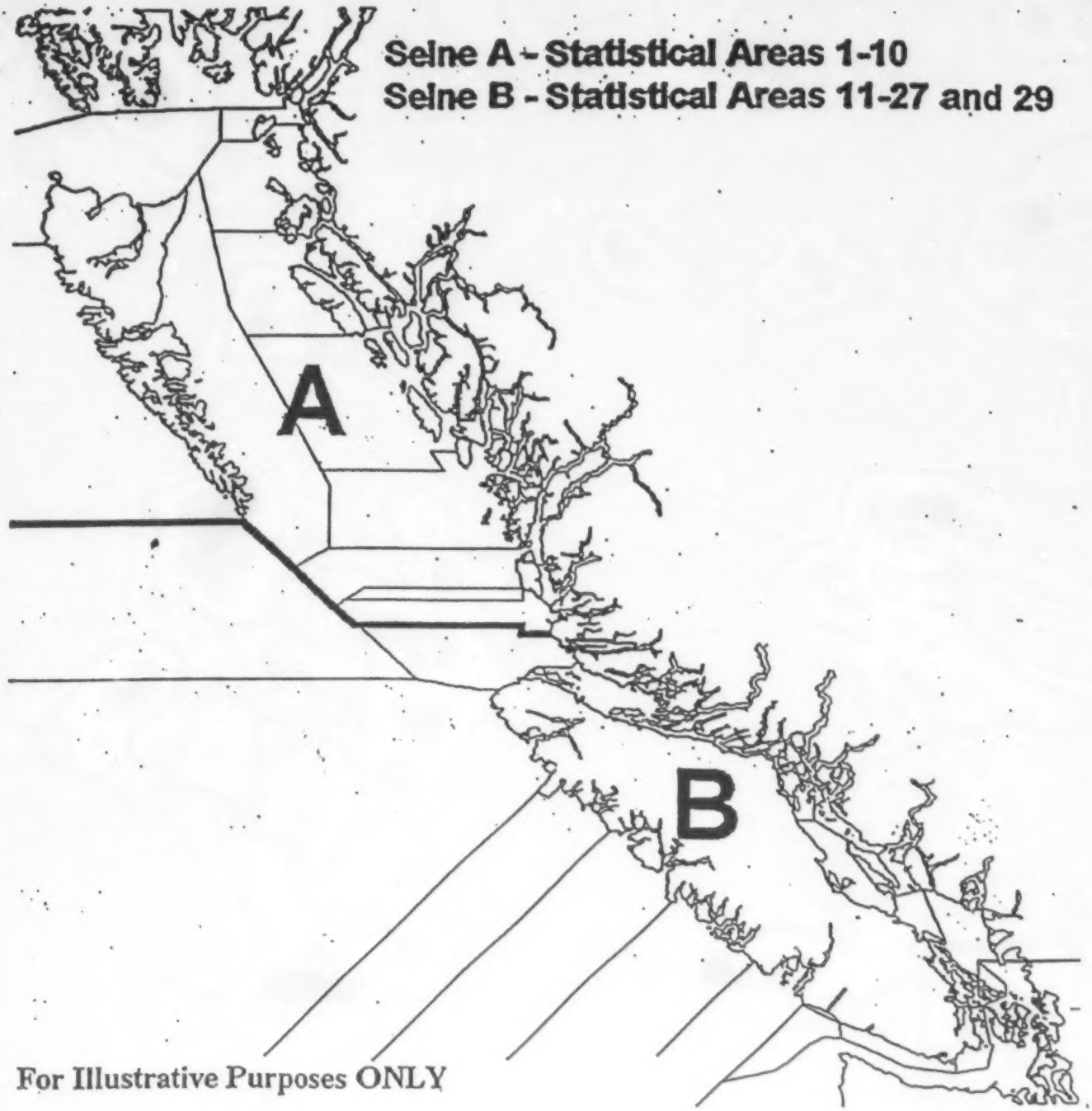
Denise Zinn	Agent de liaison communautaire	Prince Rupert
Randy Barnhardt	Coordonnateur des pêches autochtones	Prince Rupert
Beatrice Lapp	Coordonnateur administratif	Prince Rupert
Karen Jeffrey	Gestionnaire des permis	Prince Rupert
Dave Einarson	Chef, Gestion des pêches	Prince Rupert
Les Jantz	Agent des pêches	Prince Rupert
William Leung	Agent des permis	Nanaimo
Rhonda Mair	Agent des permis	Nanaimo
Rae Delgarneau	Gestionnaire des permis	Nanaimo
Randy Braniuk	Agent des pêches	Nanaimo
James Boland	Directeur, Initiatives stratégiques	Vancouver
Don Radford	Directeur, Gestion du poisson	Vancouver
Steven Wright	Directeur, Restructuration des pêches	Vancouver
Paul MacGillivray	Directeur, Politiques	Vancouver
Sheila Fagnan	Économiste, Restructuration des pêches	Vancouver
Sharon Keogh	Administrateur, Programme d'immobilisation des bateaux	Vancouver
Rita Purden	Gestionnaire, Programme de retrait de permis	Vancouver
Brian Moore	Économiste, Direction des politiques	Vancouver
Lorne Anderson	Directeur int., Restructuration	Ottawa

Représentants autochtones interviewés

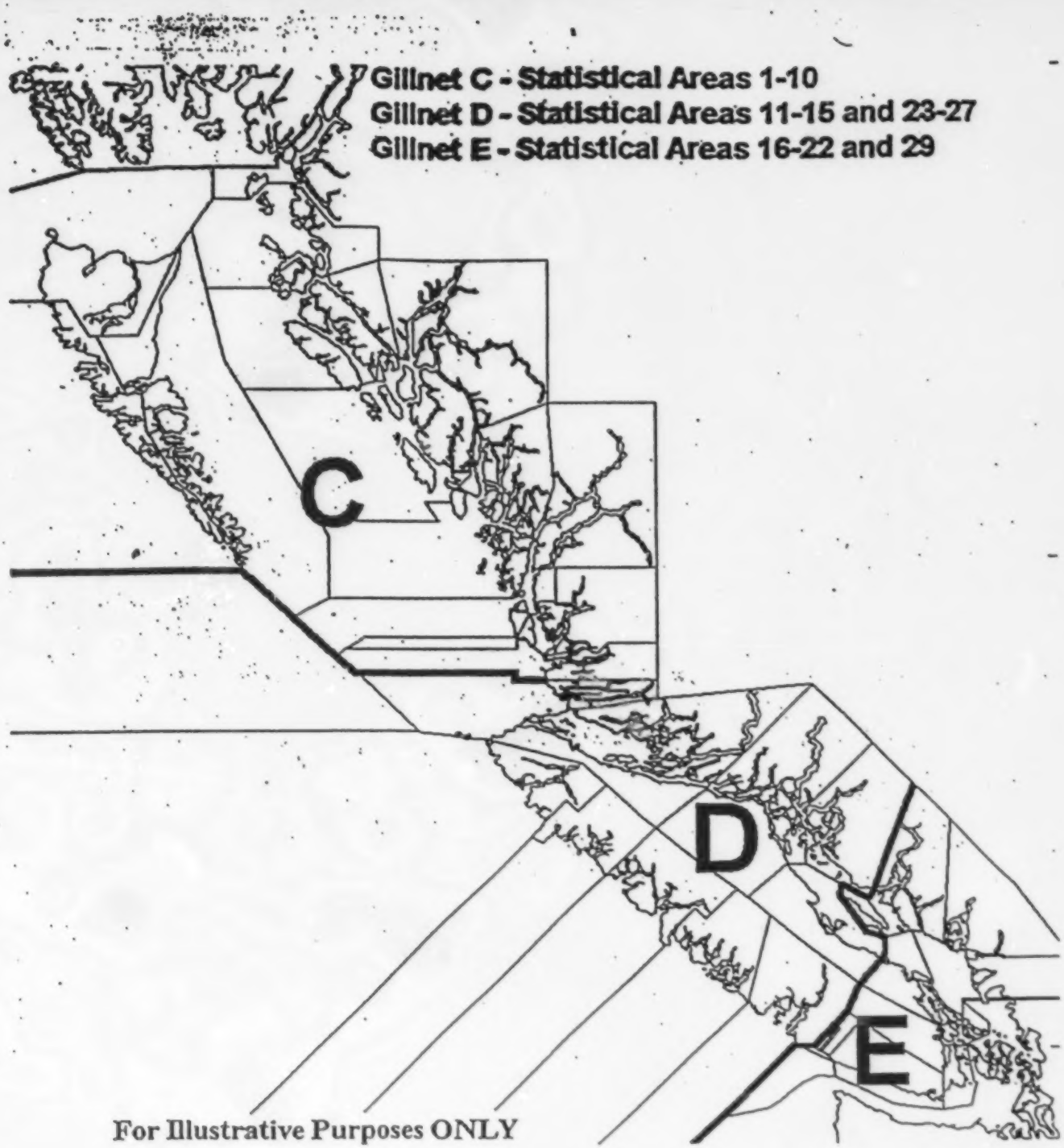
Jim Dopson	Gérant général, Northern Native Fishing Corporation	Prince Rupert
Bob Hill	Directeur exécutif, Tsimsyan Tribal Council	Prince Rupert
Heber Clifton	Secrétaire, Native Brotherhood of British Columbia	Prince Rupert

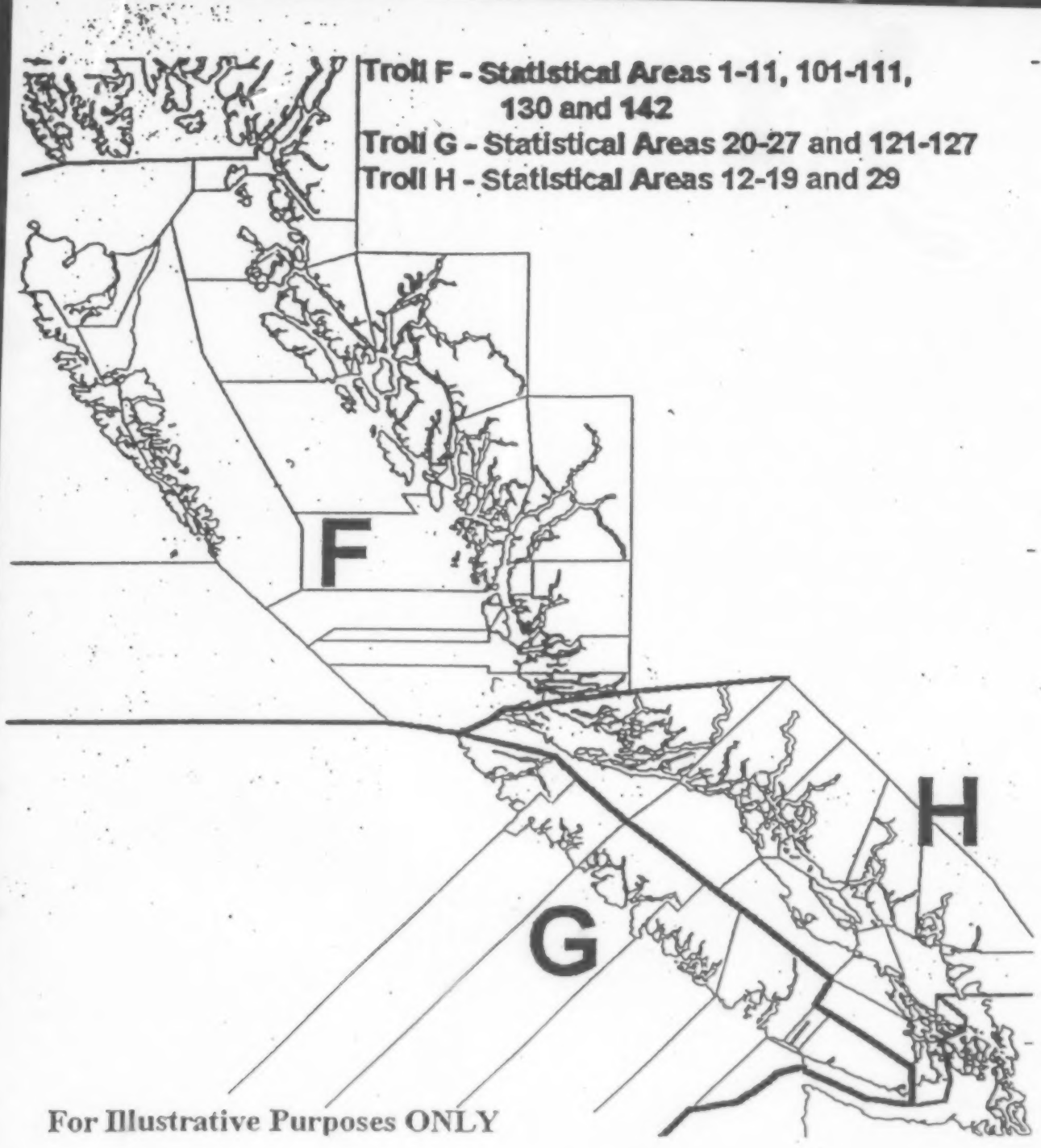
APPENDICE

APPENDIX A



For Illustrative Purposes ONLY


Gillnet C - Statistical Areas 1-10
Gillnet D - Statistical Areas 11-15 and 23-27
Gillnet E - Statistical Areas 16-22 and 29
C
D
E
For Illustrative Purposes ONLY



For Illustrative Purposes ONLY